



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THIAGO HENRIQUE GOMES DUARTE MARQUES

**O CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO DOS RECURSOS
PÚBLICOS PARA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO A PARTIR DO
CONSELHO DO FUNDEB EM MOSSORÓ/RN**

Mossoró/RN
2019

THIAGO HENRIQUE GOMES DUARTE MARQUES

**O CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO DOS RECURSOS
PÚBLICOS PARA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO A PARTIR DO
CONSELHO DO FUNDEB EM MOSSORÓ/RN**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural do semi-Árido, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Linha de Pesquisa: Administração Pública

Orientador: Rafael Lamera Giesta Cabral,
Prof. Dr.

Mossoró/RN
2019

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

M357c Marques, Thiago Henrique Gomes Duarte.
O controle social da gestão dos recursos públicos para educação: um estudo a partir do conselho do Fundeb em Mossoró/RN / Thiago Henrique Gomes Duarte Marques. - 2019.
127 f. : il.

Orientador: Rafael Lamera Giesta Cabral.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em Mestrado Profissional em Administração Pública, 2019.

1. Democracia. 2. Conselho. 3. Fundeb. 4. Controle Social. I. Cabral, Rafael Lamera Giesta, orient. II. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

THIAGO HENRIQUE GOMES DUARTE MARQUES

**O CONTROLE SOCIAL DAS GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS PARA
EDUCAÇÃO: UM ESTUDO A PARTIR DO CONSELHO DO FUNDEB EM
MOSSORÓ/RN**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Linha de Pesquisa: Administração Pública

Defendida em: 19/03/2019.

BANCA EXAMINADORA

Rafael Lamera Giesta Cabral, Prof. Dr. (UFERSA)
Presidente

Jacimara Villar Forbeloni, Prof. Dr. (UFERSA)
Membro Examinador

Raphael Peixoto de Paula Marques, Prof. Dr. (IDP)
Membro Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida e pela oportunidade de edificar ideias e ações por meio do conhecimento. Sou eternamente grato por tudo.

Agradeço a minha esposa, Alessandra, pelo companheirismo de sempre, pela compreensão nas minhas recorrentes ausências, pelo amor diário a mim empregado e, em especial, por estar-me dando o maior presente da minha vida, o nosso filhinho, que sequer nasceu, mas cuja simples espera da sua vinda ao mundo já me impulsiona a ser uma pessoa melhor. Obrigado, Theo.

A minha família agradeço igualmente, por sempre acreditar em mim e me incentivar, fazendo com que eu me sinta sempre o melhor possível para atender às suas expectativas. Ao meu pai, Vanildo; a meus irmãos, Matheus, Vanildo Jr, Vinicius e Vitor; aos meus tios, tias; aos primos e primas, Aldeirton, João Batista, Noraneide e Alexandre. Em especial, agradeço às minhas duas mães, Fátima(mãe) e Lourdinha (avó), que nunca mediram esforços por mim; que sempre acreditaram em mim e me respeitaram, construindo o ser humano que sou; que, mesmo com todas as dificuldades - que não foram poucas - e sem nenhum título de educação formal, me ensinaram com ações e sentimentos como ser um ser humano melhor; rendo todos os meus passos a elas.

Ao meu orientador, Prof. Rafael Cabral, por suas paciência e dedicação, bem como por seu relevante conhecimento científico, que foram imprescindíveis para a construção do meu eu na academia e para a construção desta pesquisa.

Agradeço a minha banca examinadora, Prof. Raphael Peixoto e Prof(a). Jacimara Villar por todo o zelo e pela dedicação que empreenderam nesta pesquisa. Sem a valiosa contribuição de vocês, esta dissertação não seria a mesma.

Agradeço também aos meus amigos por estarem sempre comigo e por sempre acreditarem em mim. O companheirismo de vocês me alivia o fardo das obrigações diárias. Obrigado!

Por fim, agradeço aos conselheiros do Conselho do Fundeb de Mossoró pela receptividade durante todo o ano de 2018. Em especial, a servidora Sueleide, a quem agradeço, também como cidadão, pela dedicação que investe na sua função pública, sempre preocupada em fazer o melhor e o correto.

RESUMO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade nas ações estatais passou a ganhar maior respaldo, chegando a ser institucionalizada em várias áreas. No trato com os recursos públicos voltados para a educação básica, insituiu-se o Conselho do Fundeb, composto por membros da sociedade e do Estado, com a principal função de exercer o controle social sobre a utilização desses recursos. Pela sua composição, hipoteticamente, o Conselho deve ser dotado de total legitimidade representativa da sua base e atuar em estrita consonância com a legalidade, utilizando todas as prerrogativas que lhe foram atribuídas. Fazendo uso da análise de conteúdo, da observação não participante e da aplicação de formulário aos conselheiros; utilizando ainda, como fontes, trabalhos acadêmicos e leis correlatas ao tema, além dos documentos internos do Conselho – seu regimento interno e suas atas – tudo isso em permanente diálogo com a referência teórica devida, chegamos à conclusão de que o Conselho do Fundeb de Mossoró não atua com efetividade, preterindo cerca da metade das suas atribuições, bem como de que os documentos apresentados pelo Poder Executivo para prestação de contas é ininteligível para a quase totalidade dos Conselheiros, o que impede o efetivo exercício do controle social. Por fim, em que pese maior parte da composição do Conselho ser oriunda da sociedade, concluímos que não há efetiva legitimidade dos conselheiros para exercerem sua função, o que pode ser observado em especial pela ausência de predominância democrática na escolha dos representantes, enfatizado pela falta de interesse dos representados e que repercute na ausência de diálogo entre representante e representados.

Palavras chave: Democracia. Conselho. Fundeb. Controle Social

ABSTRACT

After the enactment of the Federal Constitution of 1988, the participation of society in state actions began to receive greater support, becoming institutionalized in several areas. In the sphere of public resources for basic education, the Fundeb Council is composed of members of society and the State, with the main function of keeping a social control over the use of these resources. Hypothetically, the composition of the Council must guarantee full legitimate representativeness of its base and act in strict accordance with the law making use of all the prerogatives that have been attributed to it. Using content analysis and non-participant observation, applying forms to counselors, and also, analyzing academic papers and laws related to the subject, apart from internal documents of the institution: its internal regulations and minutes, always connected with the appropriate theoretical reference, the conclusion was that the Fundeb Council of Mossoró does not act effectively, not fulfilling about half of its attributions, since the documents presented by the Executive Power for accountability is unintelligible for almost all Counselors, which prevents the effective exercise of social control. All things considered, due to most of the Council's members comes from society, it was concluded that there is no real legitimacy of the Counselors to perform their function, which is observed in particular by the lack of democracy in the choice of the representatives, what is emphasized by the lack of interest by the represented and enhances the lack of dialogue between representatives and represented.

Keywords: Democracy. Council. Fundeb. Social Control.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 -	Comparativo de legislação municipal de composição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.	49
Quadro 02 -	Comparativo entre as competências expressas na Lei Municipal de criação do Conselho do Fundeb de Mossoró e as competências correspondentes previstas na Lei Federal.	50
Quadro 03 -	Composição do Conselho do Fundeb com titulares e suplentes no mandato biênio 2017-2019.	53
Quadro 04 -	Composição do Conselho do Fundeb com titulares e suplentes no mandato biênio 2015-2017.	58
Quadro 05 -	Composição do Conselho do Fundeb com titulares e suplentes no mandato biênio 2017-2019.	59
Quadro 06 -	Competências exercidas pelo Conselho por reunião no biênio 2013-2015.	69
Quadro 07 -	Competências exercidas pelo Conselho no período de dezembro de 2017 a dezembro de 2018.	71
Quadro 08 -	Assiduidade dos conselheiros por representação no biênio 2013-2015.	74
Quadro 09 -	Assiduidade por representação, por reunião no biênio 2013-2015.	77
Quadro 10 -	Assiduidade dos conselheiros por representação no biênio 2017-2018.	78
Quadro 11 -	Dados dos conselheiros do mandato referente ao biênio 2017-2019.	88

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 01 -	Localização do município de Mossoró no Rio Grande do Norte.	44
Gráfico 01 -	Relação entre o IDEB do município de Mossoró-RN e a média brasileira.	45
Gráfico 02 -	Assiuidade dos conselheiros durante o período de dezembro de 2017 a dezembro de 2018.	79
Gráfico 03 -	Percentual das verbas do Fundeb utilizadas para remuneração dos profissionais da educação (mínimo legal e valores utilizados) e para investimentos na educação básica (máximo legal e valores utilizados).	96

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Recurso metodológico.....	14
2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL E O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA	20
2.1 Democracia e as suas possibilidades.....	21
2.2 Participação popular no Brasil: a institucionalização dos espaços a partir da Constituição de 1988.....	26
2.3 Fatores que dificultam e auxiliam a participação popular na Administração Pública.....	34
3 O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN.....	42
3.1 Aspectos gerais do município de Mossoró-RN e o Fundeb.	43
3.2 O Conselho e a participação popular na execução dos recursos do FUNDEB	46
3.3 Composição, funções e atuação do Conselho do Fundeb de Mossoró.....	48
3.4 Organização e funcionamento do CACS-FUNDEB de Mossoró.....	72
4 A EFETIVIDADE E OS LIMITES DO CACS-FUNDEB DE MOSSORÓ-RN.....	81
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ENCAMINHAMENTOS E PROPOSTAS.....	100
REFERÊNCIAS	106
ANEXO A - Lei do Município de Mossoró-RN nº 2.257/2007, de 16 de maio de 2007, que dispõe sobre a criação Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Conselho do Fundeb, e dá outras providências.	113
ANEXO B - Lei do Município de Mossoró-RN nº 2.495/2009, de 28 de maio de 2009, que altera a lei municipal nº 2.257/2007.	117
ANEXO C - Regimento Interno do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Mossoró-RN	118
APÊNDICE A – Instrumento de coleta de dados	124

1 INTRODUÇÃO

Em um país em desenvolvimento como o Brasil, não são raras as situações com que nos deparamos e nas quais recebemos relatos de completa ineficiência ou mesmo de inexistência do serviço público, mesmo aqueles considerados essenciais.

Desse modo, no que diz respeito à eficiência na prestação dos serviços públicos básicos, observamos que a nossa nação tem passado por variadas crises e, dentre os motivos a que se atribui essa situação, podemos mencionar a duvidosa idoneidade do exercício do poder, o qual - conforme a Constituição Federal, no seu artigo inaugural - emana do povo e é exercido pelos seus representantes.

Nesse contexto de legitimidade do exercício do poder, percebemos que vem aumentando a incidência de participação da população nas decisões governamentais, o que acarreta na possibilidade de participação na elaboração de políticas que atendam aos interesses da sociedade. Tal participação popular vem se institucionalizando no contexto brasileiro por meio de dispositivos legais que abriram espaço para que a população igualmente pudesse participar e exercer o controle sobre as ações do governo a partir da Constituição de 1988 (FREITAS, 2015).

A relevância da participação do povo na Administração Pública se dá igualmente nos momentos de formulação e implementação das políticas públicas, o que possibilita - muitas vezes por si só - a capacidade de fiscalização desse mesmo povo sobre o uso dos recursos públicos.

Assim, apesar de não coibir toda e qualquer forma de prática de ato ilícito, percebemos que o efetivo controle sobre a Administração Pública pode inibir certos tipos de abuso de poder e - por conseguinte - impactar na otimização do exercício da função pública. Nas palavras de Abrucio (2007), uma Administração Pública mais eficiente depende diretamente da cobrança e do controle da sociedade.

Nesse viés, identificamos a importância da participação da sociedade no desempenho e no exercício do poder da classe governante. Essa participação admite controle social e implica nele, havendo sido cunhada a partir de uma cisão maniqueísta entre o Estado e a Sociedade Civil, em meados da década de 1990. A então decadente Ditadura Militar era sinônima de malefícios sociais, enquanto a sociedade - que ostentava o nome de civil, em flagrante oposição ao militarismo governante - carregava um estigma positivo de ser a favor do povo.

Por conseguinte, e ainda contemporâneos a essa situação, podíamos ver crescerem movimentos sociais com interesses distintos no que diz respeito à sua relação com o Estado.

Enquanto uma linha seguia a dinâmica de independência e autonomia total com relação ao Estado, a outra visava à ocupação de espaços no próprio governo estatal, para fazer valer o real e primário interesse público (BRAVO; CORREIA, 2012).

Com essa contextualização, já é possível que se apresente a participação popular e o controle social, os quais podem ser exercidos pela população perante a Administração Pública e os seus agentes. Dentre as várias formas de ser exercer o controle social nos seus diversos âmbitos – federal, estadual e municipal – identificamos, como uma das principais, os Conselhos, que são divididos por área temática e contam – em geral – com composição indicada pelo Poder Executivo e por representação popular.

Os Conselhos, como instrumentos de controle social, podem ter impacto direto sobre a qualidade da prestação dos serviços públicos. Em estudo realizado envolvendo todas as cinco regiões brasileiras, Pires e Vaz (2010) avaliaram as características e os efeitos da institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. Para tanto, criaram o Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP), que leva em consideração quatro componentes relacionados à participação popular e ao controle social nos municípios. São eles: densidade, diversidade, durabilidade e potencial deliberativo. A partir desses componentes e de uma normalização numérica, foi possível estabelecer um ranking entre todos os quarenta e quatro municípios envolvidos no estudo, estabelecendo três subgrupos conforme o IMIP, de modo que se estabeleceram agrupamentos distintos para os que tinham alto, médio e baixo índice, conforme o referido indicador.

Na citada pesquisa, foram feitas comparações entre os municípios. Inicialmente, optou-se por agrupar municípios que se assemelhavam quanto às características e que divergiam quanto ao IMIP. Complementarmente, o agrupamento deu-se ao revés, reunindo municípios com IMIP aproximado, mas com demais características distintas.

Feito isso, chegou-se à conclusão de que - via de regra - os municípios com alto índice de participação popular e controle social institucionalizados - Conselhos - apresentam melhores indicadores no que diz respeito a serviços públicos básicos, como saúde, educação e assistência social, do que se conclui haver relação direta entre a institucionalização da participação popular e a eficácia da prestação dos serviços públicos básicos (PIRES; VAZ, 2010).

Com o efetivo controle social sobre os serviços públicos, a população, ao menos representada, tem, potencialmente, maior conhecimento sobre a forma com que estão sendo formuladas e implementadas as políticas públicas nas mais diversas áreas, tornando-se idônea

para acompanhar e fiscalizar tais serviços, exercendo um efetivo controle sobre as referidas ações públicas.

Não obstante as benesses advindas de um real e efetivo controle social institucionalizado por meio dos Conselhos, muitos são os problemas que ainda limitam essa prerrogativa democrática. O clientelismo ainda arraigado culturalmente na nossa população, a falta de interesse para se dedicar à defesa de prerrogativas difusas, a dificuldade de se ter acesso a informações e a extrema concentração do poder decisório pelo Poder Executivo são exemplos disso (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010).

Ademais, não podemos deixar de mencionar que o custo da apatia política é deveras alto para a sociedade. Em contraponto a essa apatia, apresenta-se a democracia participativa, a qual só poderia contar com um efetivo envolvimento dos cidadãos a partir de considerável esforço da engenharia institucional. Isso porque a democracia participativa efetiva requer, mesmo em sua mais simples configuração, a consolidação de um sistema piramidal, com democracia direta na base e democracia representativa em cada nível que subir a pirâmide (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010).

Paralelamente, na condição de uma das ações governamentais atinentes aos serviços públicos essenciais e à população e passíveis de controle por parte desta, apresentamos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Esse Fundo, como o próprio nome já anuncia, refere-se à verba própria e específica para investimento e manutenção da educação básica, direcionada aos estados e municípios.

A mesma lei que determinou a criação do Fundeb – que atendeu aos anseios da população e está inserido no contexto de participação popular – determinou também a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social para - como o próprio nome já diz - acompanhar e fiscalizar a utilização dessa verba.

A normatização desse Fundo decorreu da necessidade de aprimoramento de outro Fundo, que o precedeu e se apresentava com o mesmo objetivo principal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef, normatizado em 1996.

O Fundeb propriamente dito foi criado a partir da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2006. Ele subvincula percentuais de determinados recursos provenientes de impostos e destinados à educação. Ato contínuo, redistribuiu-os com base no número de alunos matriculados na educação básica, inseridos nesta

a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio, a educação profissional, a educação especial, a educação de jovens e adultos e a educação indígena e quilombola.

O valor repassado considera critérios diferenciados por etapa e modalidade de ensino da educação básica, compreendendo zonas rural e urbana, creche e pré-escola, até o ensino médio, passando pelo ensino profissionalizante e considerando ainda o número de alunos matriculados.

Ele é constituído, em sua essência, por parcelas específicas da receita produzida através da coleta de alguns tributos, sendo alguns deles o Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotores (IPVA), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), e pela complementação do Governo Federal, destinada a municípios e estados que não consigam atingir o mínimo estabelecido, dada a sua diminuta capacidade de arrecadação.

Essa complementação da União opera-se em atendimento à Constituição, que prevê como fundamental objetivo o combate às desigualdades regionais, o que torna possível que estudantes, independentemente da sua situação espacial no Brasil, gozem do mesmo investimento por parte do poder público de forma geral.

Todavia, apesar do anseio popular que culminou na imposição legal da institucionalização do acompanhamento e do controle social das verbas destinadas à educação, estes - que são realizados por meio do Conselho do Fundeb - podem não estar sendo exercidos com a legitimidade e a efetividade esperadas pelo legislador.

Para fins de ilustração, consideremos Mossoró, uma cidade situada no interior do Estado do Rio Grande do Norte, na região Nordeste, para a qual, em 2017, houve repasses para esse Fundo de aproximadamente 68 milhões de reais, conforme sítio eletrônico do Tesouro Nacional.

Nesse município, a utilização dos recursos provenientes do Fundeb já fora objeto de denúncias por meio do Ministério Público Federal, o qual, desde 2013, contabiliza a abertura de cinco¹ procedimentos investigatórios, estando 80% deles em andamento.

¹ Os procedimentos aludidos foram autuados sob os seguintes números e tratam da seguinte temática: 1.28.100.000165/2010-05 (possíveis irregularidades em convênio celebrado para promoção de curso de Secretariado na Escola Estadual Prof. Abel Freire Coelho. Convênio nº 837019/2005 firmado entre o FNDE e a Secretaria de Educação do Rio Grande do Norte, que tem por objeto a assistência financeira direcionada à exceção de ações do PRODEBE); 1.28.100.000186/2013-65 (suposta fraude na aquisição de merenda escolar pelas escolas estaduais e municipais localizadas em Mossoró/RN); 1.28.100.0000036/2014-32 (suposta fraude no processo licitatório 646/2008, realizado pela Prefeitura Municipal de Mossoró/RN, cujo objeto é a construção de uma escola de educação infantil no bairro Barrocas, Convênio 806099 - FNDE. Empresa vencedora do certame: Poly Construções & Empreendimentos Ltda); 1.28.100.000087/2017-64 (apuração de paralisação de obra de construção do Centro Estadual de Educação Profissional e Tecnológico no Município de Mossoró. Convênio nº 658468/2009,

Nesse viés, faz--se imprescindível que haja uma forma de controle social, com participação popular sobre a utilização de tais recursos. Compartilhando esse pensamento, em 20 de junho de 2007 - reiteramos - fora publicada a Lei n. 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb e dispõe sobre a criação de Conselhos, com vistas ao acompanhamento e ao controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, devendo existir nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal.

Em Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb foi criado no ano de 2007, por meio da lei municipal n. 2.257/2007, nos termos do que fora norteadado pela Lei Federal correspondente.

Todavia, a simples existência de uma instituição, em especial dessa natureza, que denota controle social sobre recursos governamentais, pode não garantir a sua efetividade quanto ao fim a que se propõe.

Assim, há probabilidades, que aqui admitimos como hipóteses, de que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb-Mossoró/RN não apresente composição tecnicamente capaz para analisar as contas públicas apresentadas ao Conselho, tornando-o inidôneo para o controle por ele esperado. Em contrapartida, admitimos que apresenta razoável legitimidade perante os seus nichos de representação, fazendo ecoar as decisões - mesmo desmuniadas da técnica devida - para os seus representados e apresentando as sugestões e reivindicações destes perante o pleno do Conselho em cada reunião.

Assim, oportuna se faz a apresentação da principal problemática existente neste tema e objeto de estudo: saber se os propósitos do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb são bem regulamentados e devidamente executados, de modo a exercer o real controle social sobre o planejamento e a execução das receitas destinadas à educação.

Atendendo a esse questionamento, acreditamos que será plenamente possível alcançarmos o objetivo geral deste estudo e conseguirmos verificar os limites e a efetividade do controle social exercido pelo Conselho Municipal do Fundeb perante a distribuição de receitas para a educação. O real alcance desse objetivo nos possibilitará ainda chegar a outros importantes pontos que permeiam este trabalho, quais sejam:

celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e o Estado do Rio Grande do Norte, cujo objeto é a construção de escola(s), em atendimento ao Plano de Ações Articuladas - PAR, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação) e 1.28.100.000181/2017-66 (Procedimento Preparatório instaurado para apurar possíveis falhas nas prestações de contas das escolas estaduais sediadas em Mossoró, referentes à aplicação dos recursos repassados pelo FNDE no âmbito do Programa Mais Educação, destinados à implantação do Programa Escolas em Tempo Integral).

a) Identificar a atuação concreta do Conselho do Fundeb – no intervalo temporal de 2013 a 2018 – apreciando suas composição e atribuições e o modo como proporcionam autonomia suficiente a esse colegiado;

b) Verificar a efetividade e os limites do controle social exercido pelo Conselho Municipal do Fundeb perante a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos oriundos do referido Fundo;

c) Observar a publicidade e a transparência das deliberações do Conselho e a observância destas pelos gestores públicos, como forma de garantia do cumprimento do direito fundamental à educação;

d) Aferir a medida do controle social exercido pelo Conselho, na teoria e na prática, e a sua idoneidade como instrumento da participação popular.

O intervalo temporal a ser considerado na presente pesquisa situa-se entre o ano de 2013 e o ano de 2018. Isso porque o ano inicial da pesquisa coincidiu com o início de uma nova gestão municipal que se findou de forma atípica, com a cassação da prefeita então recém-empossada e do seu vice, o que, por sua vez, resultou na ascensão do então presidente da Câmara de Vereadores ao comando do executivo local de forma interina, a partir de seis de março de 2013, vindo este a ser eleito para assumir a prefeitura de forma definitiva em eleição suplementar posterior, realizada em 2014, permanecendo no cargo até 31 de dezembro de 2016.

Importante destacar ainda que, apesar de, na campanha de 2016, candidatar-se à reeleição para a chefia do executivo municipal, o então prefeito desistiu da campanha a poucos dias da data do escrutínio, sagrando-se vencedora do pleito a candidata que já havia sido prefeita do município na década de 1990 e há dois anos havia concluído o seu mandato de governadora do Estado do Rio Grande do Norte com considerável índice de rejeição.

Como percebemos, o interstício escolhido para análise do Conselho do Fundeb de Mossoró comporta considerável turbulência política, o que repercutiu na própria Composição do Conselho, o qual, malgrado seja de existência obrigatória, passou dois anos sem registro de reuniões de fato, resultando inobservância legal e mitigação da institucionalizada participação popular.

Assim, considerando todas as discussões travadas e apresentadas até então e a importância da institucionalização da participação social na garantia dos direitos fundamentais e sociais - que é propiciado pela otimização da prestação dos serviços públicos - por meio do controle social da Administração Pública; considerando ainda que tal controle só é possível quando existem normativos objetivos e democráticos e quando se consegue operacionalizar -

na prática - todas as garantias e possibilidades teórico-legais, é possível identificar a relevância da presente pesquisa.

Inicialmente, apresentamos os recursos metodológicos, informando ao leitor todos os métodos e técnicas empregados na consecução desta pesquisa.

Na sequência, apresentamos o capítulo responsável por situar o leitor nas nuances da participação popular no Brasil e no exercício da democracia. Ali tratamos de várias possibilidades do exercício da democracia e da institucionalização dos espaços a partir da Constituição Federal de 1988, identificando como seu deu a participação popular no nosso país.

O capítulo seguinte inicia-se com a apresentação do município de Mossoró e do próprio Fundeb, a fim de estabelecer uma conexão entre a teoria apresentada no capítulo anterior e o objeto da pesquisa, que começa a ser apresentado nesse capítulo.

Nas seções seguintes, apresentamos o Conselho como forma institucionalizada de participação popular e como esta pode interferir na execução dos recursos provenientes do Fundeb. Em seguida, já começamos a tratar do Conselho do Fundeb do Município de Mossoró, analisando especificamente suas composição, funções e atuação, além de nos debruçarmos sobre sua organização e seu funcionamento, sempre traçando um paralelo entre o que está estabelecido na Lei Federal e na Lei Municipal, bem como no que é praticado de fato no cotidiano do Conselho.

O penúltimo capítulo trata da efetividade do Conselho, observando os seus limites de atuação por meio da análise fundamentada de formulário aplicado aos onze conselheiros do Fundeb de Mossoró, identificando o perfil do conselheiro, sua atuação perante o Conselho e a atuação do Conselho propriamente dito, tudo em diálogo constante com o referencial teórico e com as demais fontes desta pesquisa.

Por fim, apresentamos as considerações finais, com as impressões do autor acerca do que fora trabalhado ao longo da pesquisa, além de encaminhamentos e propostas para o melhor desenvolvimento do Conselho do Fundeb de Mossoró.

1.1 Recurso metodológico

Recursos metodológicos podem ser definidos como uma junção de processos por meios dos quais se apresenta a possibilidade de conhecer uma determinada realidade e, conseqüentemente, forjar objetos, comportamentos ou mesmo procedimentos (OLIVEIRA,

1999). Assim, apresentar os recursos metodológicos de um trabalho científico é fase essencial para empregar-lhe legitimidade e validade.

Dentre os vários recursos metodológicos válidos e existentes na literatura, chamamos a atenção para a pesquisa qualitativa. No entendimento de Mendes (2006), essa forma de pesquisa identifica de que modo as pessoas vivenciam e consideram uma experiência, objetivando demonstrar a lógica existente entre conceitos e fenômenos, o que, por sua vez, tem o condão de explicar a dinâmica dessas relações em termos intersubjetivos.

Ainda sobre a conceituação da pesquisa qualitativa, é importante observar que os dados colhidos a partir dela são descrições de fenômenos e comportamentos de forma detalhada, experiências de pessoas a partir de citações diretas e indiretas, trechos de registros e documentos, reproduções de discursos, entrevistas ou reuniões e interações entre indivíduos ou grupos com mais aprofundamento e riqueza de detalhes (GLAZIER; POWELL, 2011).

Diante de tais características, identificamos ser a abordagem qualitativa a mais indicada para o presente estudo. Ocorre, todavia, que tal modo comporta variadas técnicas e métodos, fundamentados em correntes de pensamentos e abordagens as mais diversas, havendo a possibilidade de utilizar-se de várias delas concomitantemente.

A exemplo disso, foi utilizado, neste trabalho, o método do estudo de caso, o qual, conforme Alves-Mazzoti (2006) citando Stake (2000), se categoriza em três tipos, a depender da sua finalidade, sendo eles o intrínseco, o instrumental e o coletivo. O primeiro deles, o Estudo de Caso Intrínseco, o caso em particular, com as suas peculiaridades, é a razão de ser do estudo, visto que é um caso que destoa dos demais pela sua singularidade. Por outro lado, no estudo de caso instrumental, o interesse no caso não reside na sua singularidade; ao revés, adota-se tal tipo de estudo quando existe uma crença de que o referido caso possibilitará a compreensão dos demais, contestando uma generalização largamente aceita, ou corroborando-a. Por fim, o estudo de caso coletivo visa investigar um dado fenômeno por meio do estudo de alguns casos individuais.

No nosso caso específico, optamos pelo Estudo de Caso instrumental, haja vista que esse tipo mostra-se totalmente idôneo para contemplar o estudo do Conselho Municipal do Fundeb no Município de Mossoró, no Rio Grande do Norte, uma vez que o interesse nesse Conselho não reside em qualquer singularidade dele, mas sim em acreditarmos que o estudo desse caso proporcionará a compreensão ampla dos Conselhos do Fundeb.

Algumas críticas são tecidas em desfavor do método baseado no estudo de caso, em especial quando relacionado à possibilidade de distorção dos dados por parte do pesquisador

até que se alcance a hipótese pretendida. No entanto, tal possibilidade não é restrita ao referido método, sendo uma potencial fragilidade em quaisquer outros métodos de investigação científica, bastando haver despreparo técnico ou má-fé do pesquisador (YIN, 2005).

Assim, percebemos que o Estudo de Caso é o mais indicado método nesta situação, uma vez que temos um caso real, que pode denotar a realidade de outros Conselhos de Fiscalização e Controle Social do Fundeb de outros municípios do interior do estado, cabendo a este estudo analisar quais os vícios e as virtudes do controle social exercido a partir dos Conselhos.

Além disso, utilizamos a técnica da Análise de Conteúdo. Embora esta não tenha sido criada por Bardin, foi por ela positivada em 1977, em obra homônima e consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, escritas ou faladas, que tem por finalidade obter indicadores que permitam a inferência de conhecimentos atinentes às condições de produção através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2011).

Existem três fases fundamentais para se utilizar a análise de conteúdo: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados - a inferência e a participação.

A pré-análise consiste basicamente no primeiro contato com os documentos que serão submetidos à análise, na preparação formal do material, na escolha deles e na formulação de hipóteses e objetivos. Tal fase exige a obediência às seguintes regras: a) exaustividade: esgotamento de toda a comunicação; b) representatividade: amostra representando o universo; c) homogeneidade: dados se referindo ao mesmo tema e colhidos por indivíduos semelhantes; d) pertinência: documentos adaptados ao conteúdo e ao objetivo da pesquisa; e e) exclusividade: cada elemento classificado em uma única categoria (BARDIN, 2011).

A segunda fase, exploração do material, busca estabelecer categorias a fim de que se possam identificar certos padrões de respostas relacionados a temas específicos. Cada categoria é composta a partir das seguintes qualidades: a) homogeneidade: reunindo informações em uma única dimensão de análise; b) pertinência: categorias relacionadas às intenções da pesquisa; c) objetividade e fidelidade: delimitação precisa e objetiva de cada categoria; e d) produtividade: categorias que geram inferências e hipóteses novas e relevantes. (BARDIN, 2011).

Ainda segundo a mesma autora, no tratamento dos resultados - a inferência e a participação, terceira fase da análise de conteúdo, espera-se um retorno aos marcos teóricos relacionados à investigação, visto que é a partir deles que se dão o embasamento e as perspectivas significativas para o estudo.

No presente estudo, a fim de verificarmos quais são as atribuições legais do Conselho Municipal do Fundeb, houve uma análise de conteúdo por pesquisa documental acerca dos normativos gerais que regulamentam o Conselho e o Fundo. Após, verificamos se os normativos gerais estavam sendo obedecidos pelos normativos locais para só então aferir se o exercício prático do Conselho estava atendendo ao que lhe propõe a lei, de modo a apurar a sua efetividade.

Essa mesma técnica foi utilizada para a análise das atas das reuniões situadas no intervalo de tempo considerado para a pesquisa e dos dados financeiros relacionados aos repasses do Fundo.

Desse modo, foi feita uma abordagem qualitativa por meio de dados colhidos em situação real pela observação, albergando-se em um enfoque naturalístico e interpretativo da realidade (DENZIN; LINCOLN, 2000).

Nesse contexto, é importante citar estudo de BOGDAN; BIKLEN (1994), o qual direciona as principais características da investigação de natureza qualitativa. Inicialmente, devemos atentar para a fonte dos dados que será a situação natural, da forma em que se encontra espontaneamente, sendo o investigador tão somente o instrumento para recolhimento desses dados.

Assim, só após recolhidos e descritos os dados, direcionamo-nos para a sua análise, a qual foi feita intuitivamente, buscando solução para um grande “quebra-cabeças”. Consecutivamente, percebemos que não somente o resultado final é o fundamental nessa proposta, e sim, igualmente, todo o processo seguido até então (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Nessa perspectiva, foi-nos possível identificar a atuação concreta do Conselho do Fundeb, levando-se em consideração suas composição e atribuições, o que foi feito confrontando a Lei Federal que criou o Fundeb e os Conselhos e a Lei Municipal que criou o respectivo Conselho, além da análise das atas das reuniões e pareceres, o que permitiu, outrossim, identificar se a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos oriundos do Fundeb de fato se submetem ao Controle do Conselho.

Dessa forma, oportunizamos a completa inserção no contexto do objeto de estudo, priorizando não somente o resultado, mas também o processo de coleta dos dados, possibilitando o extrapolamento da dimensão puramente abstrata dos dados.

A coleta de dados se deu de forma heterogênea. Foram identificados e colhidos os livros de ata de todas as reuniões do Conselho do Fundeb desde 2013 até o final de 2018, sendo fotocopiadas e digitalizadas todas as atas ali contidas dentro desse interstício. Além disso, por

meio do Sistema de Informação ao Cidadão, de maneira eletrônica, consultamos o Ministério Público Federal acerca de denúncias de irregularidades feitas em razão da utilização dos recursos do Fundeb, e o Tesouro Nacional para termos conhecimento dos valores constituintes da verba do Fundeb para o município de Mossoró.

As normas federais, municipais e internas inerentes ao Conselho e ao Fundeb foram igualmente buscadas e analisadas a fim de subsidiar esta pesquisa, ora através do próprio sítio eletrônico do Palácio do Planalto (para a legislação federal), ora em contato direto com a Câmara de Vereadores da cidade (para a legislação municipal), ora em contato direto com a secretaria do Conselho (para normativos internos).

As fontes listadas foram utilizadas, inclusive, para aferirmos a efetividade do conselho, uma vez que tais documentos oferecem as prerrogativas institucionalizadas dessas entidades, permitindo-nos compreender o propósito normatizado, o que acarreta na possibilidade de controle com relação às suas atribuições (FARIA, 2007).

Outra relevante fonte de pesquisa são as atas das reuniões, uma vez que estas possibilitam acesso a dados referentes às falas dos conselheiros, ao peso das sugestões dadas e dos convencimentos encampados e às justificativas que embasam as posições em jogo. Uma análise dessa natureza permite ainda captar o tipo de deliberação que está ocorrendo no interior do Conselho e que atribuições possíveis a este estão sendo desempenhadas de fato. Além disso, permite-se verificar quais representações estão comparecendo e compondo o entendimento do Conselho e quais estão sendo preteridas, alijando a amplitude democrática pretendida pelo Conselho (AVRITZER, 2009).

Além disso, outra fonte de dados imprescindível para a presente pesquisa foi a presença do pesquisador nas reuniões do Conselho do Fundeb durante todo o ano de 2018. Aqui houve a observação não participante. Diferentemente da observação participante, em que o pesquisador passa a compor o seu objeto de estudo, inserindo-se por completo na realidade pesquisada, o investigador, na observação não participante, não interage com o objeto de estudo enquanto realiza a observação (GIL, 2006).

Durante a aplicação dessa técnica, algumas vezes houve pedido de auxílio ao pesquisador pelos conselheiros sobre questões técnicas de conhecimento de informática, pedido este que não foi atendido pelo pesquisador, alegando desconhecimento técnico, apesar de detê-lo, a fim de não alterar em nenhum aspecto o ambiente e a situação observada.

Indispensável técnica utilizada na coleta de dados para esta pesquisa foi, ainda, a aplicação de formulários, que consistem em um conjunto de questões que, durante uma

entrevista face a face, são formuladas pelo entrevistador, que também anota as respostas, sendo um questionário usado para realizar a entrevista pessoal (MARCONI; LAKATOS, 1996).

A referida técnica foi utilizada com o intuito de captar informações discursivas, que não fossem documentais, sobre o perfil do conselheiro, a atuação do conselheiro no Conselho e a atuação do Conselho propriamente dito, identificando a sua estrutura e o seu funcionamento (COLOGNESE; MELO, 1998). Com essa técnica, a expectativa era de colher dados - sejam eles objetivos e subjetivos – relacionados diretamente às opiniões dos entrevistados, de modo a enriquecer e aprofundar os dados e as informações já colhidos na análise documental e na observação não participante.

Assim sendo foram realizadas onze entrevistas, com dez conselheiros titulares e um conselheiro suplente, abrangendo a totalidade de conselheiros e representações cujo mandato iniciou-se em 2017. As entrevistas seguiram o roteiro previamente elaborado e as perguntas eram feitas diretamente pelo pesquisador, o qual reduzia a termo imediatamente as respostas dadas pelos entrevistados.

Ainda nesse quadrante, podemos dizer que os instrumentos de coleta priorizaram as fontes primárias, considerando normativos, dados financeiros, documentos, atas e pareceres oriundos do próprio Conselho; fontes secundárias, como a literatura atinente ao tema, bem como a observação não participante do cenário natural em que se manifesta o objeto de estudo, ou seja, participação sem direito a voz ou voto nas reuniões do Conselho.

2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL E O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA

Este capítulo trata da democracia sob o seu prisma mais elementar, referindo-se a ela na condição deliberativa e participativa, considerando, portanto, a essência da participação popular como ela se dá no Brasil.

Inicialmente, abordamos variadas formas de apresentação da democracia, com base, especialmente, em Cunhas (2009) e Avritzer (2003, 2013), que estabelecem e explicam as formas de democracia e a atuação da Sociedade Civil nessa construção, e na visão clássica de Habermas (1997).

Trataremos o modelo ideal de democracia não como aquele em que as divergências sociais são inexistentes, e, por essa razão, prevaleceria a paz. Tratá-la-emos como um ambiente plural, que admite discussões e participação e cuja agenda é determinada a partir de alternativas igualmente legítimas.

Dentre as várias formas de democracia elencadas, chamamos especial atenção para a Democracia Deliberativa, aqui tratada pela visão habermasiana, relacionando o caráter democrático da sociedade com o poder como constituinte das relações sociais. Porquanto não seria nossa intenção aniquilar as relações de poder para então forjar uma sociedade democrática, mas, ao revés, seria aceitar a existência inarredável das relações de poder e compatibilizá-lo com os valores democráticos.

Passaremos também pela noção de pluralismo como elemento constitutivo das democracias contemporâneas, traçando a sua relação com a democracia deliberativa, o qual, no ideário de Gisele Cittadino (2009, p. 1), possui duas possíveis significações distintas: “ou o utilizamos para descrever a diversidade de concepções individuais acerca da vida digna ou para assimilar a multiplicidade de identidades sociais, específicas culturalmente e únicas do ponto de vista histórico”.

Em seguida, ao tratar da participação popular no Brasil, convidamos o leitor a entender um pouco da institucionalização dos espaços de poder popular. Aqui, fazemos uma regressão temporal a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tratando dos elementos constitucionais que possibilitaram e encorajaram a participação popular no Brasil, além da forma como os governos, federais e municipais, trataram o tema e promoveram criações de instituições próprias para essa finalidade, em especial as voltadas para o acompanhamento e o controle social voltados para os recursos da educação.

Após havermos tratado sobre as possibilidades legais de participação popular na gestão pública e sobre a forma como vinha ocorrendo essa participação, a seção seguinte apresenta

uma discussão acerca de determinados fatores que dificultam e que auxiliam a participação popular, considerando desde os elementos exógenos à sociedade até os elementos característicos de cada indivíduo como cidadão.

2.1 Democracia e as suas possibilidades

Conforme os critérios a serem utilizados, a democracia pode apresentar-se sob diferentes aspectos e ostentando diferentes facetas. Esses aspectos podem ter base empírica ou mesmo bases ideais. Como exemplo, podemos citar a democracia direta, a participativa, a representativa, a deliberativa, a liberal, a socialdemocrata e a elitista (CUNHA, 2009).

Segundo Eleonora Cunha (2009), uma relevante diferença entre os aludidos modelos democráticos reside no seu foco. Alguns deles primam pelos meios ou procedimentos através dos quais alcançam as decisões políticas, sem se importar com a natureza delas, sendo a ideia de política e de democracia mais restrita, relacionando-se ao âmbito político-administrativo. Já os outros modelos dão ênfase ao ideal igualitário propriamente dito - ascendendo os aspectos jurídico, social e econômico - que está inserido essencialmente na ideia de democracia, sem considerar os instrumentos utilizados para alcançá-la, entendendo-a como política em sentido amplo e onipresente na vida social.

Malgrado a forma por meio da qual se manifesta a democracia, podemos dizer, em suma, que esta diz respeito ao processo social por meio do qual as relações de poder tornam-se relações de autoridade partilhada (SANTOS, 2000).

Assim, o mesmo autor faz um paralelo entre a relação vertical e a horizontal que o Estado tem com a comunidade, a partir da qual não mais se vislumbra a legitimidade governamental nas relações puramente verticais, havendo então uma carência de legitimidade que só consegue ser suprida quando ocorrem relações horizontais entre comunidade e Estado. Essas relações se perfectibilizam por meio do real exercício da representação comunitária, não sendo suficiente, para tanto, apenas a noção de cidadania (SANTOS, 2000). Nesse sentido, apenas a democratização comunitária e a de cidadão, concomitantemente, possibilitariam a efetiva reinvenção do Estado, que rumaria para um perfil mais solidário e participativo.

A democracia participativa, assim, revela-se em três aspectos: a) recuperação de atores e figuras da democracia direta, b) participação do cidadão na formulação de políticas e nas decisões estatais pelas organizações, e c) “autogestão social” dos serviços públicos,

combinando gerenciamento descentralizado dos recursos e institucionalização de colegiados para a sua administração (GRAU, 1998).

Na toada da democracia participativa, Santos (2000) nos apresenta a noção de “Estado Experimental”, na perspectiva de associação da participação, democracia e redistribuição como forma de construir um espaço eminentemente público e de deliberação puramente democrática, cujo desafio é exercer as funções solidária e participativa acima expostas e que apresenta como característica intrínseca a necessidade de assegurar oportunidades às mais diversas propostas de institucionalidade, além de garantir mínimos padrões de inclusão que tornem possível ao cidadão avaliar as experiências vividas.

Desse modo, entendemos que é extremamente necessário que a democracia seja palpável à população e que possa garantir a inclusão tão recorrentemente buscada. A população deve ter a noção exata de que a democracia representativa não é um “cheque em branco”, deixado à disposição dos representantes eleitos, que podem fazer o que bem entenderem.

Em verdade, o exercício da democracia deve ser bem mais que isso. Bastaria partir da premissa de que a utilização e a destinação dos recursos públicos e a forma de se prestarem os serviços públicos são competências originalmente do povo, apesar de serem exercidas por determinados agentes políticos, conforme predispõe a Constituição Federal, referendando a democracia.

Ao discutir os conceitos e as vicissitudes da democracia, SANTOS; AVRITZER (2003) conseguem estabelecer diferenças no seu exercício, que culminaram na denominação de duas “democracias”: a “democracia de baixa intensidade” e a “democracia de alta intensidade”.

Segundo os autores, em que pese a sua base teórica ser exatamente igual – com sufrágio universal, eleições livres e com peso único por eleitor, liberdade de consciência e de expressão e amplos direitos políticos garantidos aos cidadãos quanto a votar e ser votado – a democracia de baixa intensidade tem como critério final, para a vida social moderna, o capitalismo mundial, com abertura do mercado livre e da globalização econômica. Por outro lado, a democracia de alta intensidade tem como critério final da vida social moderna a globalização anti-hegemônica, como precedência ao capitalismo (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Assim, seria aceitável a convivência concomitante de ambas, desde que a democracia de baixa intensidade seja um meio para se alcançar a democracia de alta intensidade e não um fim em si mesmo. Isso representaria um considerável ganho para a comunidade, uma vez que a democracia de alta intensidade preocupa-se sobremaneira com a coesão social e a participação dos cidadãos, em detrimento da governabilidade, sendo menos processual e mais substantiva.

Identificamos que a democracia de baixa intensidade que vivenciamos hodiernamente no Brasil não tem conseguido garantir o limite politicamente aceitável de desigualdades sociais, o que gera instabilidade democrática. Ademais, igual fragilidade apresenta quando se visualiza a ausência de regras básicas que garantam a efetiva igualdade entre os membros da comunidade e idêntico grau de responsabilidade do governo em relação a esses cidadãos (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Considerando o pleno fim das desigualdades sociais como utopia, resta-nos rumar para um nível de desigualdades minimamente aceitável. Quando sequer se consegue chegar a esse mínimo esperado, ficam prejudicados o exercício da democracia e a ideia de isonomia plena entre os cidadãos, uma vez que a eminente desigualdade gera consequências danosas quanto à responsabilidade que o governo tem com relação aos cidadãos (SANTOS, 2007).

É esse tipo de desigualdade, originada por uma democracia de baixa intensidade, que oportuniza o cenário de decisões representativas em prol de determinadas classes sociais, visando apenas ao crescimento dos lucros e alimentando o capitalismo caótico em detrimento da mínima garantia de direitos básicos à população, como saúde, segurança, educação e meio ambiente equilibrado.

Por esses equívocos constatados na representatividade da democracia, é que se defende que – resguardadas as proporções – o cidadão deve participar diretamente das decisões políticas, e não apenas da escolha dos que irão decidir.

Nesse aspecto, merece ênfase a definição habermasiana de organização de sociedade em um modelo tripartite, que considera, em sua composição, o Estado, o mercado e a própria sociedade civil. Assim, como elemento da sociedade, a sociedade civil identifica-se como um conjunto de organizações e associações que se forma naturalmente e que atua no espaço público, sem, contudo, ter vinculação com o Estado, tampouco com o mercado (HABERMAS, 1997).

Assim, podemos identificar o papel dual da sociedade civil, que, de uma parte, absorve e condensa as situações-problema existentes na sociedade e, de outro, direciona tais situações de forma amplificada para a esfera pública, possibilitando que a atuação social se dê de forma propositiva no que diz respeito à apresentação de soluções - saindo da inércia passiva - que contribuem e intervêm diretamente na esfera pública (CUNHA, 2009).

Nesse diálogo envolvendo democracia e sociedade, sobressai-se a noção de legitimidade do poder exercido pelo Estado. Nas teorias democráticas hegemônicas no atual cenário, entendemos que é dotado de legitimidade e de eficiência no processo de tomadas de decisões

um governo eleito que atende e se manifesta em atenção à vontade das maiorias, uma vez que a unanimidade seria utópica em sociedades complexas (FARIA, 2000).

Ainda segundo a mesma autora, contrapondo-se a esse ponto de vista, mas sem abrir mão dos procedimentos de organização do poder, como eleições periódicas, divisão dos poderes e regra da maioria, apresenta-se o conceito de democracia deliberativa, operacionalizando a tomada de decisões coletivas, tentando expressar o distante ideal de soberania popular na condição de deliberação de todos em espaços públicos de discussões que garantam a própria formação da vontade dos cidadãos (FARIA, 2000).

O termo democracia deliberativa, ou discursiva, cunhado por Habermas fundamenta-se na ideia de não se julgar suficientemente legitimada uma representação social tão somente no voto popular, necessitando de maior interação popular com poder de decisão exercido diretamente pelo povo (HABERMAS, 1997).

Essa democracia deliberativa faz uso de uma estratégia dual, segundo a qual se apresentam fóruns institucionais e extra institucionais, tendo por base atores políticos e sociedade civil (HABERMAS, 1997)

Essa atuação da sociedade civil pode dar-se das mais variadas formas, sendo uma das principais a atuação mediante os Conselhos de acompanhamento e fiscalização de políticas públicas.

Essa necessidade de atuação direta se faz necessária em razão da nossa formação democrática inicial, típica de países periféricos, onde predominam modelos de dominação oligárquicos, patrimonialistas e burocráticos, o que acarreta diretamente na marginalização social e política de grande parte da população, que constitui as classes menos abastadas economicamente, deixando-as reféns do clientelismo, alijando-as significativamente da construção da cidadania plena e - por conseguinte - do exercício dos direitos e da participação popular autônoma (SANTOS, 2005)

O que percebemos é que a maior parte da população, na base da pirâmide social, política e econômica, por pura ignorância, acaba ficando a mercê de decisões políticas, as quais lhes beneficiam apenas de forma paliativa e efêmera, o que acarreta a sua renitente dependência da classe política por apadrinhamentos. Essa ignorância sistemática, pretendida e mantida pela classe dominante e detentora dos recursos e do conhecimento, credencia essa classe a se manter nessa posição em detrimento do suporte mínimo empregado à comunidade.

Consequentemente, a população padece cada vez mais, carente do mínimo necessário para sobreviver, sendo essa mais uma dificuldade para o exercício das prerrogativas inerentes

à participação ativa na tomada de decisões e nos direcionamento, execução e fiscalização das políticas públicas.

Essa relação precária entre a sociedade civil e o Estado acarreta a também precária democracia exercida. Como diz Eleonora Cunha (2009), a relação entre sociedade civil e Estado é uma relação de influência recíproca, para cuja formação um contribui com o outro. Assim, as organizações da sociedade civil podem efetivamente contribuir para a reinvenção do Estado, dada a sua localização entre o público e o privado. Contudo, tal prática para ser efetiva, requer a cooperação direta da Administração Pública no sentido de incorporar maior participação social.

Nesse viés, a democracia participativa e a representativa podem fomentar o potencial democratizante de ambos – sociedade civil e Estado –, haja vista que a obrigação política não deve ser tão somente vertical, necessitando – complementarmente – da obrigação política horizontal, dada a natureza sinérgica entre cidadania e comunidade (CUNHA, 2009).

Assim, é perceptível que a democracia representativa, por si só, com cunho meramente autorizativo, ou seja, garantindo ao cidadão apenas o poder de votar e eleger um representante, autorizando-o a representa-lo amplamente no cenário público, já não é suficiente diante da complexidade de problemas e opiniões existentes na sociedade.

Para superar esses limites institucionais que mitigam o efetivo alcance da democracia, a solução seria a construção ou a reformulação de determinadas instituições que contribuíssem para ampliar a participação e a deliberação pública acerca de questões que são significativas para a sociedade (CUNHA, 2009).

Nesse aspecto, o que se espera é que tais instituições não só resguardem, mas ultrapassem o condão meramente pragmático, reinventando institutos e normas já existentes e inovando nesse mesmo aspecto, no intento de formalizar e institucionalizar o caráter participativo e deliberativo com valores democráticos considerados fundamentais.

Para tanto, é imprescindível que a instrumentalização da democracia participativa não sirva tão somente para a implementação de resultados de deliberação, mas, em especial, para produzir tais deliberações, o que se mostraria de suma importância neste contexto cada vez mais complexo e plural.

Em verdade, as ações políticas na sociedade atual têm como base de sustentação o discurso e a participação política por meio das suas duas principais formas: a direta e a indireta. Na direta, atuam concomitantemente o falar e o fazer e a indireta ocorre mediante representação,

em que não há participação direta do cidadão, mas uma presença simbólica por meio do seu representante (TORRES, 2004).

Assim como a democracia indireta, a democracia direta apresenta as suas limitações e dificuldades. Nesse quadro, mostra-se indispensável à análise de possibilidades institucionais que possam dar maior qualidade democrática ao Estado, entendendo que este e a sociedade estão em contínua relação de causa-consequência e em transformações dialéticas, como inovações institucionais.

Diante da impossibilidade lógica de pleno atendimento às demandas sociais por parte da Democracia representativa, alternativamente, concebeu-se a existência da democracia direta, a qual se instrumentaliza a partir de institutos como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Esses instrumentos foram introduzidos em favor das causas cujos entusiastas não dispõem de financiamento ou rede de contatos, dispensando, portanto, as mediações e a necessidade de uso de poder e ofertando oportunidades que consideram o único elemento que lhes é favorável: o peso quantitativo (GRAU, 1998).

Ocorre, entretanto, que tal forma de democracia pode ser observada por outro viés, a partir do qual as minorias restam prejudicadas pela imposição das majorias, vetando situações de balanceamento de agendas que são possíveis na democracia representativa (GRAU, 1998).

As propostas de inovações institucionais contemplam alguns elementos em comum, como a associação entre a ampliação e o caráter deliberativo dessas novas instituições, a percepção de que a ação política contemporânea se sustenta fortemente nos atos de fala, diversificando as formas de comunicação, como a retórica e o discurso e as novas formas de se legitimar as decisões e exercer a representação. A imprescindibilidade de se alcançar tais elementos propiciou e tornou cediça e oportuna a instituição dos conselhos de políticas públicas no Brasil (CUNHA, 2009).

2.2 Participação Popular no Brasil: a institucionalização dos espaços a partir da Constituição de 1988.

Inicialmente, faz-se necessário estabelecer um marco temporal a partir do qual devemos nos orientar para que nos seja possível situarmo-nos quanto à participação popular no Brasil. Assim, pela importância democrática que teve a Constituição Cidadã promulgada em 1988, determina-se esse marco como termo inicial.

Situando o marco inicial da nossa análise, em oportuno artigo escrito em 1991, Brasílio Sallum Jr e Eduardo Kugelmas apresentam os resquícios autoritários arraigados no contexto político brasileiro pós-ditatorial, discorrendo sobre como tal prática mitiga o pleno exercício da recém reestabelecida democracia (SALLUM JR; KUGELMAS, 1991).

Desde os momentos que antecedem a promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais, persistem as dificuldades na implementação da plena participação popular. Isso porque a inserção da sociedade civil na seara pública não se construiu de forma linear, mas, ao revés, ocorreu de forma fragmentada, uma vez que o Estado ainda se revestia dos referidos ares autoritários e resistentes aos impulsos participativos oriundos da sociedade civil (RIZEK, 2003).

Essa aparente fragilidade organizacional da sociedade civil brasileira, no entanto, não a impediu de agir, uma vez que, com relevante impulso desta, tivemos a redemocratização na década de 1980, a qual teve como um dos seus principais destaques a participação social, tendo como basilar instrumento a própria Constituição Federal e a legislação infraconstitucional que a seguiu. Observamos que a própria Assembleia Nacional Constitucional ostentou um considerável direcionamento para a orientação participativa e o fez a partir da permissão de apresentação de emendas legais populares, as quais, como a própria nomenclatura já nos adianta, foram provenientes do povo (AVRITZER, 2013).

A existência de significativas alterações na estrutura social no fim dos anos 60 até os anos 80, com o surgimento de uma série de organizações, deu identidade coletiva aos agentes sociais, moldando o seu comportamento e transmitindo as suas demandas. Foi justamente nesse contexto que surgiram centenas de associações, como de moradores, empresários e técnicos, com atuação paralela ao Estado e às suas formas de representação de interesses (SALLUM JR; KUGELMAS, 1991).

Podemos caracterizar os anos de 1990 a partir da revitalização da sociedade civil e da atuação conjunta entre esta e o Estado, o que se deu *e.g.*, a partir da reorganização dos partidos políticos e da emergência dos movimentos sociais organizados (RIZEK, 2003). A participação popular e o potencial controle social ganharam, então, maior ênfase, impulsionados pelo recente fim da ditadura militar no Brasil e pelas demais mudanças políticas e ideológicas vivenciadas ao redor do mundo.

Especialmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, quando países da Europa e os Estados Unidos experimentaram a alteração qualitativa das funções estatais, revelando-se a necessidade de empreender no sentido de ser o Estado garantidor dos direitos fundamentais e

sociais (BUCCI, 1997), essa nova e ascendente condição surge como plano de Fundo para a necessidade de maior controle de tais funções por parte da população.

Quanto ao então Estado brasileiro em si, o que se entendia era que ele deveria suprir a população apenas do que fosse mínimo e essencial, restando todos os demais serviços a cargo da própria comunidade, que poderia prestá-los, inclusive, através de Organizações Não Governamentais - ONGs.

A reforma administrativa do Estado experimentada desde meados da década de 1990 implicou mudanças institucionais, culturais e de gestão. Contudo, não podemos dizer que houve total ruptura com o modelo burocrático, uma vez que a própria construção do Estado brasileiro resultou em um modelo que contempla características burocráticas e gerenciais concomitantemente (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Ademais, os próprios agentes políticos já se apresentavam com nova roupagem cognitiva, sendo considerados técnico-políticos, com livre trânsito internacional em diversas esferas de intervenção e sempre carregados de recursos adquiridos a partir de instituições ianques, aprimorando, assim, as reformas ocorridas em solo nacional a partir da universalização de princípios importados dos EUA, reproduzindo ainda mais a hegemonia estadunidense (DEZALAY; GARTH, 2000)

Sequencialmente, com o avanço dessa reforma, houve um fortalecimento da burocracia nos moldes weberianos, isso especificamente quanto à ênfase na profissionalização do serviço público, assegurando poder decisório a carreiras cujo acesso se dava por meio de concurso público, o que fortaleceu as instituições e a própria autonomia burocrática, garantindo – ou ao menos buscando – tomadas de decisões baseadas em aspectos puramente técnicos, visando ao interesse público, tão somente (FILGUEIRAS, 2018).

Podemos concluir que esse primeiro momento da então recém-instituída Constituição Federal apresentou-se como importante fator de aprofundamento democrático, criando e consolidando instituições participativas nas mais diversas áreas, passando por saúde, meio ambiente, planejamento urbano, e, sobretudo, educação. Nesse viés, é importante mencionar as inovações e os regulamentos empreendidos a partir da promulgação da Constituição Cidadã, publicada em outubro de 1988.

Logo de pronto, o artigo inaugural da Constituição Federal já nos apresenta a base soberana do Brasil, quando afirma que este é um dos seus fundamentos, constituindo-se um Estado Democrático de Direito e formado pela união indissolúvel de municípios, unidades federativas e Distrito Federal.

Complementarmente, em seu artigo 14, ao tratar da forma de exercício da soberania popular, elencada como fundamento no seu primeiro artigo, determina que este seja exercido pelo sufrágio universal com voto direto e secreto, prevendo a possibilidade de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Tudo isso no capítulo dedicado aos Direitos Políticos.

Assim, a participação social foi implementada de forma muito mais contundente, além de haver sido positivada, o que se deu por meio da garantia do controle social. Exemplo claro disso, expresso na própria Constituição Federal, é a criação dos Conselhos Municipais de Saúde, colegiados que tinham por escopo desde participar da formulação das políticas públicas da área da saúde até o controle dessas políticas. Ainda nesse exemplo, é-nos possível identificar que a participação passou de proibida – na ditadura – para obrigatória, como no caso do Conselho de Saúde (BRAVO; CORREIA, 2012).

Nesse contexto, podemos dizer que a República – princípio basilar que alicerça o Estado Democrático de Direito – garante a possibilidade de fiscalização e controle dos atos praticados pela Administração Pública por parte dos cidadãos, tendo estes o direito de obter dados e informações (SIRAQUE, 2009). Tais prerrogativas são endossadas pelo artigo 37 da Constituição Federal, ao destacar os princípios que devem ser seguidos pela Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Sistemicamente, temos ainda o título referente aos direitos e às garantias fundamentais, que alberga os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais e os direitos políticos. Ou seja, a Constituição Federal de 1988, além de prever os instrumentos legais de exercício semidireto da soberania popular prevista no artigo vestibular, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, apresenta também princípios e diretrizes para a participação da sociedade civil nos processos de elaboração e controle de políticas públicas, fato que se apresenta em franca oposição à forma autoritária e centralizadora que predominava até então (CAVALCANTI, 2007).

Além disso, outros importantes princípios foram implementados e operacionalizados pela própria Constituição Federal no que diz respeito à descentralização do Estado brasileiro, visto que foram atribuídas competências para as unidades federativas e municípios que até então estavam centralizados na União, fato que assegurou maior autonomia legal e financeira aos municípios, possibilitando-lhes, de fato exercer um maior controle administrativo sobre as questões locais (SOUZA, 2002).

Nesse contexto, Cavalcanti (2007) ainda considera que as atribuições e competências ficaram distribuídas em respeito ao sistema federativo brasileiro, havendo a possibilidade de criação de instituições participativas nos três níveis de governo. Tal diversificação de possibilidades de atuação dos atores sociais e políticos ao mesmo tempo em que foi majorada pelo exercício efetivo e autônomo do poder local, também pode ser utilizado como mecanismo de fortalecimento das elites locais conservadoras.

A Constituição Federal promulgada em 1988 possibilitou ao Estado Brasileiro organizar-se de forma ativamente inclusiva, uma vez que a oportunidade normativa aberta por ela fomentou a criação de normas que tratam da participação social na elaboração e no controle das políticas públicas e na própria gestão do Estado, a exemplo da Lei 8.080/90 e 8.140/90 referentes à área da saúde; da Lei 8.669/92, relacionada à criança e ao adolescente; da Lei nº. 8.742/93, que diz respeito à área da assistência social; e da Lei 9.424/96, que dispõe sobre a instituição de um Fundo próprio voltado para a educação básica que mais tarde vem a tornar-se o Fundeb.

Todas essas situações, em que se envolve a população na gestão do Estado, bem como na gênese e na execução das políticas públicas, Evelina Dagnino (2002) reconhece como “encontros entre o Estado e a Sociedade Civil”. Desse modo, há aqui um claro objetivo de tentar incentivar a participação da população na gestão pública e no novo controle governamental, tendo o potencial de inovar na criação da agenda política local. Nesse contexto, fazem-se necessárias definições acerca do momento em que estas possam ocorrer, sendo possível o controle ser exercido de forma prévia, no momento da definição das políticas públicas a serem implementadas, ou no momento posterior a este, durante a execução propriamente dita (PÓLIS, 2008).

A Constituição Federal apresenta várias possibilidades de controle social, que pode ser exercido de forma direta pelo cidadão. Exemplos disso estão positivados nos artigos 31, §3º; 37, §3º; 74 e 58, §2º, objetos das considerações seguintes.

O artigo 31 da Constituição Federal garante que a fiscalização do município será exercida mediante controle interno e externo, sendo o primeiro exercido pelo próprio Poder Executivo Municipal e segundo, pelo Poder Legislativo Municipal. Ademais, garante ainda que as contas do município devem ficar à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação, pelo prazo de sessenta dias, todos os anos.

Já o artigo 37, que inaugura as disposições gerais acerca da Administração Pública brasileira, alude, no seu §3º – incorporado pela reforma administrativa positivada pela Emenda

Constitucional nº. 19, de 1998 – que deve haver participação do cidadão usuário dos serviços fornecidos pela Administração Pública Direta e Indireta, nos moldes de lei específica, que deve regular também as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, o acesso dos usuários a registros administrativos e a informação sobre atos de governo, além de disciplinar a representação contra o exercício negligente ou o abuso de cargo.

Nessa esteira, o art. 74 da Constituição Federal determina que todos os poderes devem manter, de maneira integrada, o sistema de controle interno, com o fito de apoiar o controle externo no exercício de sua missão profissional, exercer o controle das operações de crédito, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal e, ainda, das entidades privadas em que se aplicam recursos públicos.

Por fim, o art. 58 da Constituição Federal dispõe sobre a possibilidade de o Congresso Nacional e suas casas criarem comissões, como as Comissões Parlamentares de Inquérito, as quais têm poder de investigação próprio das autoridades judiciais, para apuração de determinado fato e por prazo certo, podendo suas conclusões serem encaminhadas para o Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Segundo Siraque (2009), uma das principais finalidades do controle social é analisar as decisões estatais, que são operacionalizadas por meio dos atos administrativos, e a sua conformidade com o que fora decidido anteriormente, e se essas decisões guardam consonância com a Constituição Federal e demais legislações, concluindo que o controle social tem legitimidade para verificar a adequação do ato, bem como o aspecto legal e o aspecto meritório, considerando, aqui, a conveniência e a oportunidade empregadas.

Em acréscimo à posição do autor, é importante ressaltar ainda que o referido controle, em que pese a etimologia do termo, pode ser feito – de maneira igualmente eficaz – em um momento anterior à execução dos atos administrativos, defendendo aqui que ele pode ser empregado durante a formulação da política pública, influenciando sobre qual posição pode tomar a Administração Pública diante de determinadas situações sociais.

Corroborando tal entendimento, alguns autores (EVANS; OLIVEIRA; FERRAREZI, 2013; FERRARI; FERRARI, 2007) afirmam que o Estado Democrático transcende a simples governabilidade representativa positivada pelo artigo inaugural da Constituição Federal. A defesa é no sentido de que a atuação popular de forma direta é necessária para a manutenção e a ampliação dos direitos fundamentais até então conquistados.

Ademais, o controle social mostra-se como eficaz vigilância realizada pela própria população sobre os atos estatais, uma vez que esta tem a oportunidade – mesmo que ainda por meio de representantes – de lidar com a coisa pública em uma situação ativa, não sendo meramente destinatária dos serviços promovidos pelo Estado (BRAVO; CORREIA, 2012).

FERRARI e FERRARI (2007) complementam ainda, evidenciando o controle social direto como o mais eficaz para os fins a que se destinam, quando comparados com outros controles internos positivamente institucionalizados, dadas a morosidade e a aparente falta de legitimidade social destes.

Nesse contexto, na obra *Cidadão Constituinte* (WHITAKER, *et al*, 1989), os autores apresentam situações de ampla utilização popular da prerrogativa constitucionalmente garantida, a exemplo dos movimentos sociais que desencadearam campanhas angariando assinaturas para proposição de políticas públicas e grupos relacionados à saúde e à reforma urbana, além da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

Momento de relevante eflorescência da democracia participativa no Brasil ocorreu no início da década de 1990, com as primeiras vitórias eleitorais do Partido dos Trabalhadores em nível local. O envolvimento popular deu-se com considerável ênfase nas áreas da saúde e dos planos diretores municipais, além do Orçamento Participativo - OP, o qual rapidamente vinculou-se à gestão do PT e estendeu-se para outras cidades de relevância nacional, a exemplo de Belo Horizonte, São Paulo e Recife (AVRITZER, 2007).

Ratificando tal posicionamento, Pires (2013) faz uma associação direta entre a maior participação social nos municípios no final da década de 1980 e o momento em que o Partido dos Trabalhadores passou a assumir a gestão de governos municipais no país, uma vez que, naquele momento, o *modus operandi* do partido seria dar a prioridade de escolha e de gestão – mesmo que indiretamente – ao povo.

Nesse contexto, segundo o mesmo autor, na década de 1990, observou-se uma maior expansão do fenômeno da participação social no nosso país continental, mas ainda concentrando-se no âmbito do governo local, em especial com a disseminação do orçamento participativo.

Em específico quanto à participação ligada ao orçamento participativo, o que se observou foi o expressivo aumento desta, além da proliferação de Conselhos ligados a outras áreas básicas, como saúde, direitos da criança e do adolescente e educação (Munic/IBGE, 2009).

Nessa toada, passando para a década de 2000, o que pudemos observar foi uma disseminação da participação social para o mais elevado âmbito da federação. O governo federal criou 15 novos conselhos nacionais e reformulou os já existentes, além de incorporar outras formas de interação social, a exemplo das audiências e consultorias públicas e da ouvidoria (PIRES; LOPEZ, 2010).

Ainda sobre o exemplo do OP, é importante frisar que este se deu originalmente em 1990, no município de Porto Alegre. Não obstante o seu sucesso quanto à considerável participação popular, o OP teve início com uma participação desigual, sendo esta diretamente proporcional à capacidade associativa da respectiva região no município, ou seja, quanto maior a capacidade associativa do bairro ou da região, maior era a propensão da população daquela região a participar do OP, sendo o inverso verdadeiro. Desde a sua implementação original, o OP expandiu-se, chegando, em 2004, a alcançar todas as regiões do nosso país de fronteiras continentais (AVRITZER, 2016).

O que observamos com o caso do OP é que as políticas públicas direcionadas à participação popular conseguem ter real efetividade quando contam com o interesse direto dos poderes constituídos, conseguindo legitimar ainda mais as decisões e os direcionamentos das políticas.

Outro exemplo de participação social que representou significativo avanço no fornecimento dos serviços públicos e indicadores é o dos Conselhos de Saúde, fundamentado na Lei Orgânica de Saúde e na Lei Orgânica de Assistência Social, desde o início dos anos 1990.

Ainda sobre a relação entre a participação social e os métodos de governo do Partido dos Trabalhadores, podemos destacar o aumento desta em nível nacional a partir de 2003, momento no qual o referido partido assumiu a Presidência da República e fomentou a participação social em nível nacional (AVRITZER, 2016).

Os números comprovam o aumento da participação social no Brasil, partindo da premissa de que uma participação superior a 75% é considerada alta, uma vez que, enquanto no ano de 2002, a participação era de apenas 11,5% dos órgãos federais, em 2010, esse número subiu para 75,4% (PIRES; VAZ, 2012).

O que observamos é que a população vem cada vez mais ampliando o seu entendimento acerca do fenômeno da democracia, compreendendo suas consequências e seus desdobramentos. Esse conhecimento lhe permite identificar possibilidades de participação política e de influenciar nas decisões políticas (MENEGUELLO, 2013).

O controle social ora por nós analisado denota o controle que a sociedade exerce sobre a Administração Pública. Apesar disso, essa noção de controle social não é absoluta. É importante mencionar que o mesmo termo pode apresentar significado diverso, chegando a figurar como controle exercido não *pela* sociedade, mas *na* sociedade, sendo, portanto, um controle exercido pelo Estado sobre os cidadãos (SIRAQUE, 2009).

Entretanto, não é este o significado do termo sobre o qual estamos nos debruçando no presente trabalho, sendo o objeto do nosso estudo a primeira definição do termo, ou seja, aquela que se refere ao controle social como possibilidade de controle da sociedade sobre os atos da Administração Pública.

Por fim, observamos que existem muitos pontos relevantes que influenciam diretamente, positiva e negativamente, na participação popular perante a Administração Pública. Essa participação apresenta-nos a discussão acerca do possível engano de se delimitar o público à esfera estatal, percebendo o premente deslocamento do público para o social (GRAU, 1998).

Essa concepção da Nuria Cunill Grau (1998) está intimamente ligada a essas formas diferenciadas de gestão pública e representação social, desmistificando a ideia da restrição da ambiência pública ao Estado, permitindo que esta possa ser exercida pela sociedade civil, por meio de organizações devidamente institucionalizadas e legitimadas para o exercício da democracia.

Ainda na esteira de pensamento da Nuria Cunill Grau (1998), os desafios apresentados ao regime democrático a partir das novas propostas de participação popular e controle social a partir da Constituição cidadã delineiam a criação de uma nova institucionalidade, que torna a gestão pública permeável às demandas sociais. Assim, o que observamos é a potencial retirada do Estado e de agentes sociais privilegiados do monopólio da definição da agenda social.

Destarte, considerando suas importância e efetividade, naturalmente muitos fatores exercem influência sobre tal controle, seja para auxiliar, seja para dificultar. Debrucemo-nos, pois, sobre tais fatores.

2.3 Fatores que dificultam e auxiliam a participação popular na Administração Pública.

Notadamente, o primeiro e mais relevante fator que oportuniza a existência e o sucesso da participação social perante a Administração Pública está na vontade de povo de exercer tal participação.

O que ocorre, nesse aspecto, é que alguns fatores interferem diretamente no *animus* popular, impedindo-o de manifestar-se apropriadamente como controle social. Exemplo disso é o *clientelismo político*, que é produto da nossa gênese cultural e impede parte da população de lutar por melhorias difusas para toda a coletividade, reunindo todos os seus esforços para buscar benesses puramente individuais, visando a si ou aos seus (SILVA, 2007).

No que diz respeito à relação do Estado com o povo de uma forma geral, lançamos mão de alguns conceitos no afã de explicá-la. Dentre os principais, temos o coronelismo, o mandonismo e o clientelismo. Aqui compreendemos que os dois últimos conceitos são características inerentes ao primeiro conceito, sendo aquele típico e dependente da existência – de fato – de coronéis que detinham o poder de indicação de cargos políticos e mantinham relação de “vassalagem” com os governadores locais (CARVALHO, 1997).

Nesse contexto, apresentam-se o mandonismo e o clientelismo como as formas através das quais o Estado lidava diretamente com a população, fazendo uso de favores políticos e cargos públicos para perpetuar o seu poder de mando sobre a sociedade, deixando-a refém da prestação de serviços que – virtualmente – deveriam gozar do atributo da universalidade (CARVALHO, 1997).

Exemplo típico da nocividade do clientelismo reinante no Brasil está no ano de 1982, no qual, em plena recessão e no ápice da crise do balanço de pagamentos, os governos estaduais aumentaram exponencialmente o seu pessoal, em busca da vitória nas eleições daquele ano (SALLUM JR; KUGELMAS, 1991).

Por questões culturais, de ignorância ou mesmo puramente egoísticas, a população busca, de forma oficiosa, a satisfação das suas necessidades básicas, que são de suporte obrigatório do Estado, através de agente públicos, o que acarreta fatal ofensa aos princípios constitucionais que regem o serviço público e alimentam o interminável ciclo da corrupção impregnado na cultura tupiniquim (SILVA, 2007).

A centralização do processo decisório estatal (WHARLICH, 1974; COSTA 2008) figura, igualmente, como grande entrave para o perfeito exercício da participação social. Isso porque, culturalmente, o Estado e os seus agentes lidam com a coisa pública como própria – patrimonialismo – e, conseqüentemente, tratam as informações públicas como segredos de Estado que não podem ser revelados ao cidadão comum.

Este contexto é extremamente frutífero para subsidiar a referida centralização do processo decisório estatal e o engessa de tal modo que trata qualquer possível interferência

popular como atentado à autonomia estatal. Essa situação hodiernamente predominante já vem resistindo reiteradamente no cenário governamental brasileiro.

Exemplo claro e corriqueiro dessa situação são as reiteradas ofensas ao direito constitucionalmente positivado às certidões, conforme art. 5º, XXXIV, uma vez que o dever de a Administração Pública disponibilizar certidões de quaisquer situações fáticas existentes que possam ser necessárias para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal é diariamente preterido.

Frederico Lustosa da Costa (2008), analisando a reforma administrativa da República, indica que, além do rearranjo administrativo, a citada reforma visava à vigência do império da lei, à desobstrução do legislativo, ao aparelhamento da justiça, à reforma agrária e, com maior ênfase, à descentralização.

Corroborando tal desgaste gerado pela centralização do processo decisório estatal como herança cultural brasileira, a autora Wahrlich (1974), no seu texto clássico, reafirma a excessiva centralização e as barreiras impostas pela administração pública acerca das tomadas de decisão.

Partindo para outro fator impeditivo para a ideal participação social, temos a carência de informações de fácil entendimento veiculada à população. Notadamente, a própria Constituição Federal, no *caput* do seu artigo 37, dispõe sobre a publicidade como princípio basilar da Administração Pública. Contudo, a publicidade das informações, por si só, não é idônea para subsidiar a sociedade na análise e na fiscalização da coisa pública. As informações prestadas devem ser de total inteligibilidade – considerando aqui o conceito de homem médio –, permitindo que seja feita análise das informações e possível provocação sobre elas (BRAVO; CORREIA, 2012).

Outra dificuldade, elencada por Gomes (2015), diz respeito à legitimidade dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. No contexto da participação popular como controle social, é aceitável que tratemos desse ponto, apesar de não ser indispensável para a discussão ora travada.

Gomes (2015) destaca que, diferentemente do que ocorre na representação do Legislativo e do Executivo, os Conselhos têm apenas parte da sua composição formada por cidadãos e mesmo estes não são escolhidos por sufrágio universal. Essa aparente mitigação da representatividade pode impactar na responsividade dos conselheiros e alijar o diálogo que deveria existir entre sociedade e representantes nos conselhos.

A inobservância do papel fundamental que devem ter os Conselhos na condução das políticas públicas municipais é igualmente uma fragilidade da participação social. Segundo

Traldi (2007), o fato de poder compor as políticas públicas e igualmente poder fiscalizá-las gera um paradoxo quanto às suas funções, quando devidamente exercidas.

Nesse sentido,

A falta de uma definição mais precisa sobre as atribuições dos Conselhos gestores e a inexistência de respaldo jurídico para as suas deliberações, são algumas das lacunas que perseguem a atuação dos Conselhos e prejudicam o sucesso de suas ações fazendo com que, muitas vezes, elas entrem em conflito com os processos encaminhados pelas instâncias do poder executivo e/ou legislativo (TRALDI, 2007, p. 58).

Em complemento ao pensamento do autor, podemos dizer que não apenas a confusão sobre a real delimitação das atribuições dos Conselhos que podem figurar sob vários pontos de vista é um problema a ser resolvido. Em especial, podemos apontar para a ausência de fiel seguimento às atribuições já positivadas como uma das principais limitações ao real controle social que poderia ser exercido pelos Conselhos.

Noutro pórtico, a influência exercida pelo Poder Executivo Municipal sobre os Conselhos, a começar pela própria composição – a qual é feita em grande parte por indicação do Poder Executivo local – contribui para uma extrema dependência destes por aquele, que consegue, até mesmo com o simples poder reverencial, direcionar as discussões do colegiado e aprovar o que entender pertinente (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010).

Ademais, Martins, Ckagnazaroff e Lage (2012), ao discorrerem sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União, dão continuidade à discussão acima ao apontar a disparidade existente entre os conselheiros provenientes das indicações estatais e os conselheiros provenientes da sociedade civil. Essa disparidade reside em dois aspectos: na qualificação para exercer o respectivo múnus público e na capacidade de mobilização das instituições representadas.

Nesse ínterim, os mesmos autores conseguem identificar alguns problemas que são inerentes aos Conselhos Municipais de Saúde do Estado de Minas Gerais e que podem repercutir em todo o restante do país e nas mais variadas naturezas de Conselhos. São eles: falta de Regimento Interno, ou Regimento Interno em desacordo com a normatização; composição que não respeita as proporções legais, sem nomeação formal e com o Secretário de Saúde na condição de presidente; ausência de capacitação e de dotação orçamentária e a não frequência regular às reuniões; ausência de publicidade oficial dos atos; não deliberação acerca das despesas orçamentárias; e não fiscalização sobre o serviço fim do Conselho.

Outros exemplos de práticas comuns na nossa sociedade e de imensurável prejuízo a ela são o tráfico de influência, o assistencialismo e o paternalismo político, as dificuldades de

efetivo acesso ao Poder Judiciário, as dificuldades de acesso às informações públicas (de maneira inteligível para o homem médio) e a falta de cultura participativa e de fiscalização (PIRES; VAZ, 2010).

Para se ter uma real dimensão de quão maléficas podem ser as práticas impeditivas de participação social, faz-se indispensável enfatizar informação trazida na obra “Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros” (PIRES; VAZ, 2010), a qual demonstra que, nos municípios nos quais se observa maior grau de institucionalização da participação, há uma propensão a políticas redistributivas e voltadas ao aprimoramento do governo local.

Assim, em que pese o crescimento das possibilidades de participação social no Brasil, no âmbito municipal e mesmo federal, o que observamos é que esse quadro ainda se mostra insuficiente, já que a quantidade e a forma de participação social nas decisões governamentais oscilam consideravelmente a depender da área temática da política pública. Como áreas relacionadas à proteção e à promoção social recebem contribuições sociais institucionalizadas de conferências e Conselhos, áreas relacionadas ao desenvolvimento econômico recebem interferências pouco institucionalizadas e públicas, como reuniões de grupos de interesses (PIRES; VAZ, 2012).

Funcionamento inadequado das equipes de apoio, ausência de planejamento prévio das reuniões, não fornecimento de material e de informações adequadas pelos entes governamentais, além da carência de estrutura física são problemas corriqueiros que agravam ainda mais a insuficiência da participação social (IPEA, 2012).

O que observamos é uma considerável dificuldade de amplitude de representatividade nos órgãos de participação popular. Isso porque eles reproduzem – em sua formação – as desigualdades presentes na composição social de representatividade: predominam conselheiros do sexo masculino e da cor branca, em especial em áreas temáticas que exigem maior grau de conhecimento, notadamente as relacionadas a desenvolvimento econômico e a infraestrutura e recursos naturais (PIRES, 2013).

Um ponto interessante acerca da participação social diz respeito à sua efetividade. Em junho de 2013, as ruas de todo o país foram tomadas por manifestantes que expressavam toda a sua indignação e sua insatisfação com as políticas e ações governamentais. O que causa perplexidade é que tal fato ocorreu no momento histórico no qual mais se oportunizou a participação social por meio dos mais diversos canais. Tal fato é um convite que nos faz refletir sobre a efetividade e a capilaridade das formas de participação social atualmente em vigor,

levando-nos a crer na teoria de haver um esgotamento das formas de eficaz participação social, ou, ao revés, uma insistente insuficiência dos meios de eficaz participação (PIRES; VAZ, 2012).

Um dos principais sinais de esgotamento do atual sistema de participação social diz respeito à legitimidade da sua representatividade, uma vez que, via de regra, as representações são exercidas em total dissenso com os representados. Dito de outra forma, a participação social é exercida, em sua maioria, por homens, brancos, com renda e escolaridade consideravelmente superiores à média brasileira e oriundos dos centros econômicos e políticos da respectiva representação. Tal fato, por óbvio, ocasiona problemas de legitimidade quanto à representação e colocam em cheque a efetividade desta (PIRES; VAZ, 2012).

Além disso, a noção de Justiça, tanto no plano das instituições quanto no plano das realizações sociais é diretamente afetada pelo fenômeno da corrupção, visto que ela é uma das formas possíveis de injustiça na seara democrática e que acarreta na ilegitimidade do sistema político. Em verdade, ao revés, sociedades que estabelecem padrões de comportamentos probos e honestos fecundam de justiça as suas instituições e criam um ambiente quase inacessível para a corrupção (FILGUERAS, 2013).

Por outro lado, existem fatores e formas que auxiliam na promoção do controle social da função administrativa do Estado.

O principal aspecto que possibilita ao Estado manter os bens públicos e prestar os serviços públicos está relacionado à questão financeira, ou seja, ao orçamento público. Esse quesito foi devidamente regulamentado com maior precisão a partir do ano 2000, com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº. 101/2000. A partir desta, empregou-se maior controle sobre o orçamento de todas as esferas da federação e, especialmente, foi possível garantir maior controle por parte da própria sociedade.

Exemplo disso está contido no art. 49 da aludida Lei Complementar, ao determinar que as contas apresentadas pelo Poder Executivo devam ficar disponíveis para consulta e apreciação da sociedade durante todo o exercício.

Não obstante tal determinação legal, corroboramos o entendimento de Siraque (2009) ao criticar a ausência de praticidade e efetividade da regra garantida por esse texto legal pela dificuldade da sua execução na prática e, principalmente, pela aparente impotência vivida pela sociedade ao se deparar com um orçamento já consolidado. Nas palavras do autor, a verdadeira eficácia do referido dispositivo estaria contida na possibilidade de democratização da elaboração e da gestão da Lei do Orçamento Público.

Outro importante instrumento de controle social perante a Administração Pública são os Conselhos de Políticas Públicas. Os Conselhos, de forma geral, podem ter a sua origem a partir do próprio texto constitucional, a partir da legislação infraconstitucional ou mesmo a partir de fatos consuetudinários.

Outrossim, é importante destacar que nem todas as referências a Conselhos são feitas de forma direta, com essa nomenclatura. A alusão a órgãos colegiados para deliberar sobre determinadas temáticas é também utilizada para o mesmo fim.

Nesse contexto, podemos apontar que os representantes dos Conselhos não devem restringir sua representatividade ao conhecimento técnico que detêm, porque o conhecimento e as necessidades populares só chegam a esses órgãos com a representação da base da população, com o conhecimento adquirido empiricamente no seu cotidiano. Além disso, não podemos advogar no sentido de que há uma hierarquia entre técnicos e representantes do povo, ou vice versa, pois cada uma tem o seu papel a desempenhar em prol da efetiva operacionalização do interesse público (SIRAQUE, 2009). Ou seja, um Conselho atua com real efetividade quando reúne ambos os conhecimentos.

Ainda segundo o mesmo autor, os Conselhos de políticas públicas têm, como principal finalidade, a participação da sociedade na elaboração, no planejamento e no controle das políticas públicas.

Derradeiramente, observamos que, quanto à natureza, os Conselhos podem ser deliberativos, de modo a impor obediência quanto às suas deliberações, e podem ser consultivos, sendo as suas decisões não vinculantes, com caráter meramente opinativo.

Ademais, pela sua própria natureza, dos Conselhos emanam atos administrativos tipicamente, ou seja, são atos dotados de todos os requisitos característicos, quais sejam: autoexecutoriedade, imperatividade, presunção de legalidade e presunção de veracidade (DI PIETRO, 2013).

Percebamos, pois, que a participação popular na Administração Pública se dá das mais variadas maneiras e que existem diversos fatores que lhe dificultam e que lhe impulsionam a efetividade.

Ilustrando os mais variados fatores que podem contribuir para a formação e a efetividade de Conselhos, temos as conclusões apresentadas por Aurea Mota (2007, IN AVRITZER, 2007) quando traça uma relação positiva entre a idade do município e o seu grau de participação social, chegando a um produto que determina ser menor a participação conforme mais jovem seja o município, sendo a sua recíproca não verdadeira, uma vez que não se encontram

elementos idôneos que indiquem que quanto maior for a idade do município maior será a sua participação social.

Com isso, conseguimos distinguir os fatores que podem vir a dificultar ou auxiliar a participação popular perante a Administração Pública, de modo a identificar quais deles estão presentes no Conselho do Fundeb de Mossoró, objeto central da nossa pesquisa.

3 O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN

Neste capítulo, pretendemos discorrer acerca do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACCS-FUNDEB) de Mossoró-RN, especificamente, analisando sua composição, processo de escolha dos conselheiros, organização e funcionamento do Conselho, bem como aspectos relativos à sua atuação.

Inicialmente, apresentamos aspectos gerais relacionados ao município de Mossoró, a fim de situar o autor quanto à cidade cujo Conselho é o objeto desta pesquisa.

A segunda seção refere-se ao Fundeb propriamente dito. Aqui o leitor é convidado a entender o que é o Fundeb, como ele é formado e como ele é distribuído entre as unidades federativas e entre os municípios.

A seção seguinte refere-se ao Conselho e à participação popular na execução dos recursos do Fundeb. Esse tópico inicia-se com a apresentação da Lei nº. 11.494/2007 – a qual se refere à criação do Fundeb e dos seus respectivos Conselhos nos vários níveis federativos, inclusive no municipal – dispendo sobre os elementos de formação de Conselho trazidos por ela, com ênfase para a composição, as garantias asseguradas aos conselheiros e as principais atribuições.

A quarta seção deste capítulo, intitulada Composição, funções e atuação do Conselho do Fundeb de Mossoró, como o próprio nome já antecipa, refere-se aos elementos do Conselho do Fundeb de Mossoró propriamente dito, com todas as suas particularidades.

Essa seção inicia apresentando a lei de criação do Conselho e sua posterior modificação dois anos depois, pontuando as principais mudanças ofertadas pela nova lei de 2009. Ademais, estabelece um paralelo entre a Lei Municipal e a Lei Federal respectiva quanto aos elementos do Conselho, inclusive as funções, e – ato contínuo – fazemos um detalhado apanhado de todas as reuniões ocorridas de 2013 a 2018, verificando o quórum de participação e as deliberações assumidas pelo Conselho, destacando – no final – quais das atribuições próprias do Conselho estariam sendo exercidas naquele momento. A referida seção, no que diz respeito à atuação, teve como base de análise as atas das reuniões e a observação não participante do autor, esta durante todo o ano de 2018.

A quinta e última seção deste capítulo contempla a Organização e o Funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Mossoró, CACCS-Fundeb. A exemplo de outra seção deste capítulo, esta se inicia fazendo alusão à lei municipal de criação

do Conselho, mas, diferentemente daquela, aqui a análise é do ponto de vista da organização e do funcionamento do Conselho, o que ocorre a partir do seu Regimento Interno, aprovado em abril de 2010 e da legislação atinente a ele. Essa análise é feita averiguando paralelamente os normativos existentes – inclusive o interno – conjuntamente com o que observamos sobre esse aspecto nas atas das reuniões e na observação não participante.

Ato contínuo, na esteira da averiguação conjunta, apresentamos resultados quanto ao comparecimento dos conselheiros às reuniões do Conselho, de acordo com a sua categoria representada, e o número de faltas.

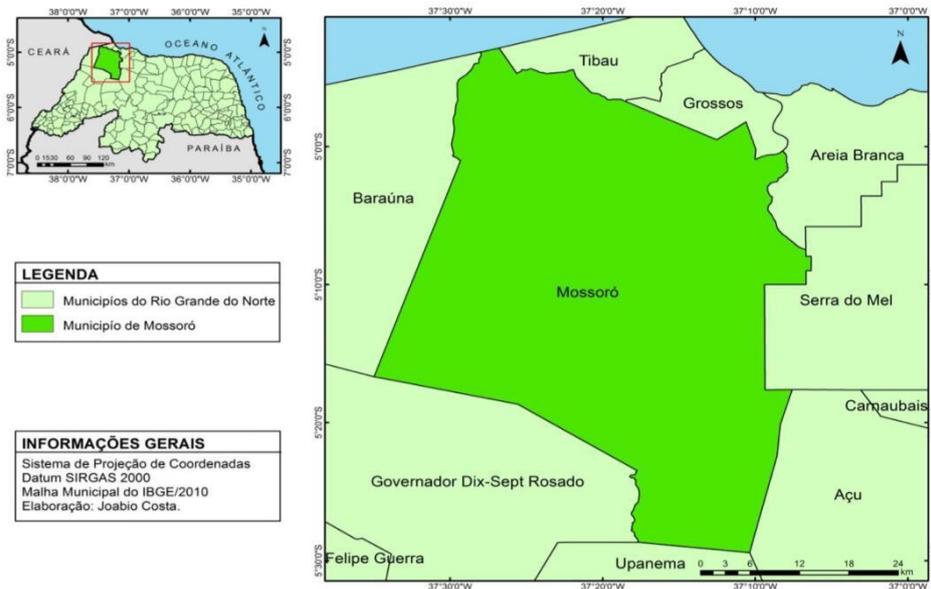
3.1 Aspectos gerais do município de Mossoró-RN e o Fundeb.

A cidade de Mossoró está situada a oeste do Estado do Rio Grande do Norte, na região Nordeste do Brasil. Em que pese ser o maior município em extensão territorial com uma área um pouco superior a dois mil quilômetros quadrados, está em segundo lugar - considerando critérios econômicos - no Estado, atrás apenas da sua capital, Natal.

A cidade ocupa igualmente o segundo lugar no Estado no critério populosoidade, contando com uma população estimada, em 2018, de 294.076 habitantes e, conseqüentemente, 140,1 habitantes por quilômetro quadrado.

A sua localização é de relativo privilégio por estar no meio da rota entre as duas capitais da região, Natal e Fortaleza (capital do Ceará), distando 245 km desta e 278 km daquela. Nas suas fronteiras, estão municípios do RN e do CE: ao norte, Tibau, Grossos e Aracati-CE; ao leste, Areia Branca, Serra do Mel e Assú; ao sul, Governador Dix-Sept Rosado e Upanema; e a oeste, Baraúna, conforme se vê com maior precisão no mapa abaixo:

Mapa 01. Localização do município de Mossoró no Rio Grande do Norte.



Fonte: Da Silva, 2017.

Conforme dados obtidos a partir do Censo Demográfico de 2010, mais de 90% da população mossoroense vive na zona urbana. Todavia, essa conformação se deu paulatinamente a partir da década de 1960, momento em que a economia passou a migrar da salinicultura rudimentar e da extração de matéria-prima para a agroindústria e a pecuária para o ramo de serviços e venda de produtos, o que ocasionou o mencionado êxodo rural (FELIPE, 2001).

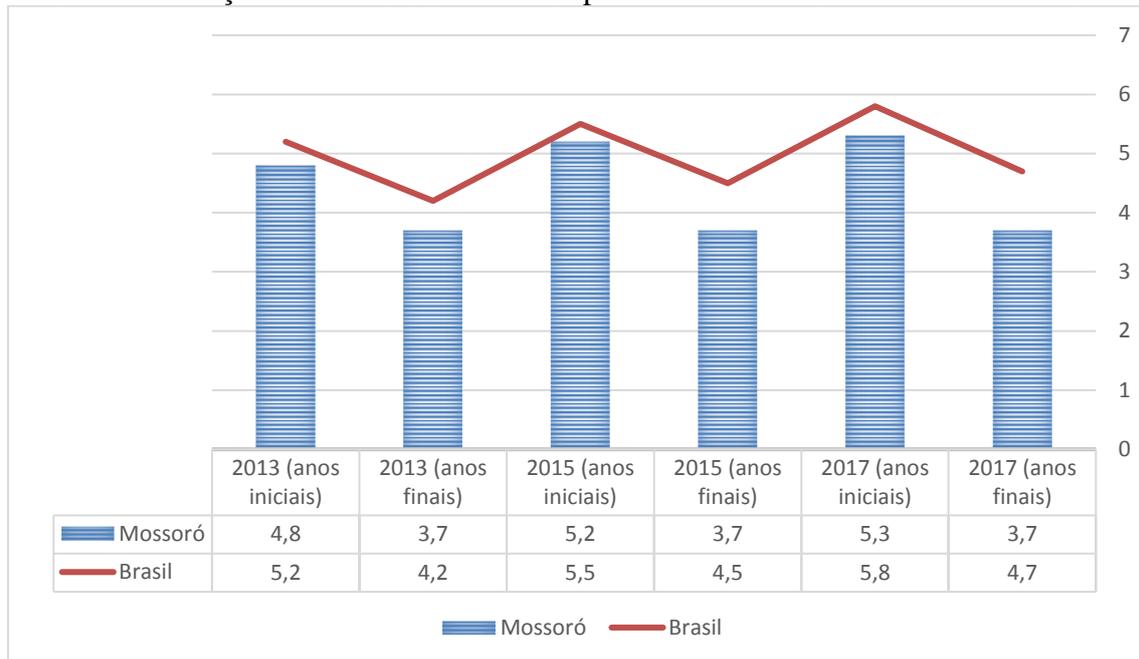
Atualmente, a base econômica de Mossoró se assenta em três atividades principais, quais sejam, a salinicultura, a exploração do petróleo, a fruticultura irrigada e as atividades terciárias, que compreendem o comércio e os serviços (DA SILVA, 2017).

Com a sua pirâmide etária concentrada na população com idades entre 20 e 44 anos, a cidade apresenta uma média de salário mensal dos trabalhadores formais de 2,4 salários mínimos, com 22,3% da população ocupada em 2016, segundo último dado disponível pelo IBGE (2016).

No aspecto educação, em que pese apresentar uma taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 97,7% – dados de 2010 – o seu IDEB relativo aos anos finais do ensino fundamental é de 3,7, o que lhe confere a posição 3699ª dentre os municípios do país e 42ª no Estado do Rio Grande do Norte, contrapondo-se ao fato de estar em segundo lugar no critério populoso e economia no Estado (IBGE).

Ainda com relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, vejamos os dados a partir de 2013 (ano inicial do nosso estudo), comparando os números do município de Mossoró com a média do país:

Gráfico 01. Relação entre o IDEB do município de Mossoró-RN e a média brasileira



Fonte: BRASIL (2019). Organizado pelo autor.

Como percebemos, a partir dos dados trazidos pelo gráfico, o município de Mossoró está sempre aquém da média nacional, e essa inferioridade se destaca quando a comparação considera os anos finais do ensino fundamental.

Podemos inferir, portanto, que o transcorrer do ensino fundamental tem apresentado fragilidades na relação ensino-aprendizagem, sendo possível que isso se dê pelos mais variados motivos, dentre eles a malversação do dinheiro público destinado à educação básica, o Fundeb. Desse modo, mostra-se oportuno entender um pouco mais sobre ele.

A Constituição Federal promulgada em 1988, no seu art. 212, garante aplicação mínima de recursos provenientes de todas as instâncias da federação à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, com prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório referentes à universalização e à garantia do padrão de qualidade e equidade.

Em 2006, a Emenda Constitucional nº. 53 modificou o art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam destinar parte dos recursos à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Para acompanhar e fiscalizar os referidos recursos, fez-se necessária a criação, em cada Estado e no Distrito Federal, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, caracterizado como um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito federal, estadual e municipal e constituído, na sua maior parte, por recursos provenientes dos tributos e transferências das instâncias federativas vinculadas à educação, em acordo com o já mencionado art. 212 da Constituição Federal.

Segundo o sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o aporte de recursos provenientes do Governo Federal ao Fundeb, que era de dois bilhões em 2007, passou para 3,2 bilhões em 2008 e 5,1 bilhões em 2009; a partir de 2010, o valor de recursos ao Fundo passou a corresponder a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país. Os investimentos realizados pelos governos dos estados, Distrito Federal e municípios e o cumprimento dos limites legais da aplicação dos recursos do Fundeb são monitorados por meio das informações declaradas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

Segundo o FNDE, a distribuição dos recursos do Fundeb consideram as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas conforme o último censo escolar, o qual é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), e os alunos considerados e atendidos são os que estão na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio, na modalidade regular de ensino, na educação especial, na educação de jovens e adultos e no ensino profissional integrado, em escolas localizadas na zona rural ou na urbana e com regime de atendimento em tempo integral ou parcial (SIOPE).

Assim, entendemos que a distribuição de receitas do Fundeb é pautada em determinados critérios, aparentemente objetivos, e que cada ente da federação contemplado com tal repasse deve contar com um Conselho próprio para, dentre outras funções, fiscalizar a utilização desses recursos, conforme veremos adiante.

3.2 O Conselho e a Participação Popular na execução dos recursos do FUNDEB

A Lei nº. 11.494/2007 regulamenta a instituição e a composição de um Conselho específico para acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb em cada ente da federação. Segundo a normativa federal, os Conselhos serão criados por leis específicas do respectivo ente federado, desde que siga as orientações gerais.

No âmbito municipal, os respectivos Conselhos devem ser constituídos por, no mínimo, nove membros, sendo dois representantes do Poder Executivo Municipal, um representante dos professores da educação básica, um representante dos diretores das escolas básicas públicas, dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública e dois representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicados pela entidade de estudantes secundaristas. Ademais, deve integrar o respectivo Conselho um representante do Conselho

Municipal de Educação e um representante do Conselho Tutelar, ambos indicados pelos seus pares².

A fim de manter a inteira idoneidade moral e a completa autonomia do Conselho, existem impedimentos relacionados ao exercício do cargo de conselheiro. Exemplo disso são os pais de alunos que exerçam cargo ou função pública *ad nutum* ou que prestem serviços terceirizados ao respectivo Poder Executivo; estudantes que não sejam emancipados; pessoas vinculadas a empresas que prestem serviços relacionados à administração dos recursos do Fundo, inclusive seus parentes até o 3º grau e cônjuges, e parentes consanguíneos, ou afins até o 3º grau, do Prefeito ou vice-prefeito e dos secretários municipais.

Continuando no aspecto relacionado à garantia de plena autonomia do Conselho, a própria lei nº. 11.494/2007 - regulamentada pelo Decreto nº 6.253/2007 - determina que não sejam permitidas exoneração, demissão ou transferência voluntária, atribuição de falta injustificada ou ainda afastamento involuntário e sem justificativa da condição de conselheiro, sendo tais vedações deferidas em favor dos representantes de professores, diretores ou servidores das escolas públicas. Para conselheiros representantes dos discentes, garante-se a impossibilidade de atribuição de faltas injustificadas nas atividades acadêmicas.

Ainda quanto aos conselheiros, devemos destacar que estes não serão remunerados e que o presidente do Conselho será eleito, em reunião do colegiado, dentre e pelos seus pares, sendo vedada apenas a indicação do representante do governo gestor dos recursos do Fundo no seu respectivo âmbito.

Por outro lado, transitando sobre a gestão dos recursos propriamente dita, é salutar destacar que a movimentação bancária e a execução dos recursos do Fundeb devem ser efetivadas de modo eletrônico, nos moldes do Decreto 7.507/2011, admitindo-se, apenas excepcionalmente, o saque em dinheiro, até mesmo para pagamento de pessoas físicas, desde que se respeite o art. 2º, § 2º, 3º e 4º do referido decreto³.

² Esta composição do Conselho do Fundeb está descrita no art. 24, §1º, IV da Lei Federal nº 11.494/2007.

³ Art. 2º. Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais. §2º. Excepcionalmente, mediante justificativa circunstanciada, poderão ser realizados saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou saques para atender a despesas de pequeno vulto, adotando-se, em ambas hipóteses, mecanismos que permitam a identificação do beneficiário final, devendo as informações sobre tais pagamentos constar em item específico da prestação de contas. §3º Os saques em dinheiro para pagamento de despesas de pequeno vulto ficam limitados ao montante total de dez por cento do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a cada exercício financeiro. §4º. O valor unitário de cada pagamento feito com o montante total sacado, na forma do §3º, não poderá ultrapassar o limite de um por cento do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.

Não obstante haja o Conselho do Fundeb, com as suas competências devidamente delimitadas, a estrita administração dos recursos do Fundeb deve ser feita diretamente pelo gestor dos recursos da educação, conforme preceitua o art. 69, §5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), ou seja, Secretário (a) de Educação com Prefeito (a), solidariamente.

Ademais, aproveitamento o tangenciamento acerca das competências, insta mencionar que as competências do Conselho do Fundeb estão insculpidas na sua própria lei de criação, as quais dispõem primeiramente que aos conselheiros compete supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual e, ainda, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, além de receber a prestação de contas desses programas.

Com relação às atribuições referentes aos dois programas já citados, elas se justificam pelo fato de ambos tratarem de recursos provenientes da União e terem relação direta com o âmbito educacional. Quanto ao censo escolar, é uma das importantes atribuições do Conselho a supervisão do censo escolar anual, porque ele é um dos critérios utilizados para a pretensa equânime distribuição das receitas do Fundeb entre os estados e municípios. Já no que diz respeito à supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual, ela é fundamental para o regular e tempestivo tratamento e o encaminhamento de dados estatísticos e financeiros que servem de base para que os Fundos possam ser operacionalizados, além do que participar dessa elaboração permite a possibilidade de influenciar diretamente nas políticas públicas educacionais no momento em que mais se pode fazer a diferença, ou seja, na formulação.

Outra atribuição do Conselho é a de emitir parecer acerca da prestação de contas do respectivo Fundo ao respectivo Poder Executivo para que este, com base no referido parecer, possa encaminhar as prestações de contas referentes àquele Fundo específico ao Tribunal de Contas quando lhe for solicitado e nos moldes solicitados.

Superados alguns aspectos gerais relacionados aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação - Conselhos do Fundeb, insta que nos debruçemos sobre as normas próprias do Conselho do Fundeb do município de Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte.

3.3 Composição, funções e atuação do Conselho do Fundeb de Mossoró.

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi instituído no município de Mossoró através da Lei 2.257, no ano de 2007.

Todavia, a referida Lei não contemplava a composição do Conselho conforme determina a Lei Federal nº. 11.494/2007, que estabelece a composição dos Conselhos do Fundeb em todos os níveis da federação.

Assim, dois anos depois, em 2009, foi publicada a Lei Municipal 2.495/2009, a qual alterou unicamente a composição do Conselho, observando composição exatamente igual ao que determinou a legislação federal, com no mínimo nove conselheiros titulares, abrindo a possibilidade de representação do Conselho Municipal de Educação e dos Conselhos Tutelares.

No quadro abaixo, podemos comparar as composições do Conselho determinadas por ambas as leis municipais:

Quadro 01. Comparativo de legislação municipal de composição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

Composição original (Lei 2.257/2007)	Nova composição (Lei 2.495/2009)
Um da Gerência Executiva de Educação e Desporto	Um do Gabinete da Prefeitura
	Um da Gerência Executiva de Educação
Um dos professores das escolas públicas municipais	Um dos professores das escolas públicas municipais
Um dos diretores de escolas públicas municipais	Um dos diretores de escolas públicas municipais
Um dos servidores do quadro técnico administrativo	Um dos servidores do quadro técnico administrativo
Dois dos pais de alunos das escolas públicas municipais	Dois dos pais de alunos das escolas públicas municipais
Dois dos estudantes da Educação Básica pública	Um dos estudantes da Educação Básica da Rede Pública Municipal
	Um da Entidade de Estudantes Secundaristas
Um do Conselho Municipal de Educação	Um do Conselho Municipal de Educação
Um do Conselho Tutelar da 33ª Zona	Um dos Conselhos Tutelares
Um do Conselho Tutelar da 34ª Zona	

Fonte: MOSSORÓ (2007); MOSSORÓ (2007).

Organizado pelo autor.

Como percebemos, a lei que alterou a composição do Conselho não lhe aumentou o número absoluto de assentos, mudando-lhe apenas a composição, atribuindo-lhe mais um representante do Poder Executivo, visto que, na composição original, era apenas a representação da Gerência Executiva da Educação e, na nova composição, além dessa representação, há também representação do Gabinete da Prefeitura.

Em que pese essa alteração haver ocorrido em virtude da necessidade de atendimento à composição prevista na legislação federal, é perceptível aqui a possibilidade de maior influência

do Poder Executivo sobre o conselho, uma vez que tornou-se maior sua representação direta, sendo este reputado como eventual problema que circunda os espaços de participação social (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010).

Com isso, reduziu-se a representação do Conselho Tutelar de dois para um, e ainda determinou-se que uma das representações estudantis fosse indicada por entidade de estudantes secundaristas, ao invés de serem dois representantes dos estudantes da educação básica pública.

A lei municipal de criação do Conselho do Fundeb de Mossoró em muito se assemelha à lei federal correspondente. Uma diferença notável é que a legislação municipal optou por reduzir as competências do conselho expressas, que assim estavam na legislação federal, elencando apenas quatro delas e optando por deixar um rol exemplificativo, admitindo outras atribuições previstas em legislação específica. Vejamos o quadro comparativo:

Quadro 02. Comparativo entre as competências expressas na Lei Municipal de criação do Conselho do Fundeb de Mossoró e as competências correspondentes previstas na Lei Federal.

Competências (Lei Federal nº 11.494/2007)	Competências (Lei Municipal nº 2.257/2007)
Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.	Art. 5º. I - acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo;
Art. 24, §9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.	Art. 5º. II - supervisionar a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundeb;
Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico. Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente: I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo	Art. 5º. III - examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo;

manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;	
Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável. Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.	Art. 5º. IV - emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo Poder Executivo Municipal e;
Art. 5º. V - outras atribuições que a legislação específica eventualmente estabeleça	

Fonte: BRASIL (2007); MOSSORÓ (2007).
Organizado pelo autor

Como podemos perceber a partir do quadro acima, a Lei Municipal abriu a possibilidade, de forma prudente, para outras atribuições previstas em normas específicas, apesar de não descrever todas as competências já elencadas na sua Lei Federal de inspiração, o que não lhe prejudica a competência, uma vez que se estabeleceu um rol exemplificativo delas, abrindo possibilidade para outras atribuições que sejam determinadas em leis específicas.

Assim, entendemos que as demais competências previstas nos normativos espessos e atribuídas aos Conselhos Municipais do Fundeb obrigam igualmente o Conselho do Fundeb de Mossoró. Nesse sentido, é importante, para fins de exemplificação, demonstrar leis ulteriores que conferiram outras competências ao referido Conselho, como o acompanhamento e o exercício do controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados aos Estados e Municípios à conta do plano especial de recuperação da rede física escolar pública (art. 5º da Lei nº 12.487/2011), o acompanhamento e o exercício do controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados aos Estados e Municípios para manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil (art. 7º da Lei nº 12.499/2011) e o acompanhamento e o exercício do controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados para a execução das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), conforme Termo de Compromisso (art. 10 da lei nº 12.695/2012).

Essa divisão de atribuições bem imposta e delimitada, em que pese o rol exemplificativo da lei municipal, pode ser vista como uma precaução para um problema comum na participação

social levantado por Traldi (2007) acerca da confusão de atribuições que eventualmente se instauram em ambientes institucionalizados de participação popular.

Ao entendermos a composição e as funções principais do Conselho do Fundeb na perspectiva federal e como ele se apresenta na perspectiva da legislação local, já se torna possível estabelecer parâmetros concretos que possibilitem a verificação da efetividade do exercício das funções do Conselho no município de Mossoró.

A exemplo disso, temos a composição do CACS-FUNDEB de Mossoró. Já visualizamos que existe uma Lei Federal que determina a sua precisa composição e que a Lei Municipal criadora do referido Conselho a acompanha fielmente. Resta-nos analisar agora se, de fato, a composição desse Conselho está de acordo com o que foi determinado em lei, além de verificar a forma por meio da qual estão sendo feitas as escolhas de tais representações.

A análise concreta da obediência legal - no caso concreto - será feita oportunamente, durante a discussão detalhada das reuniões ocorridas no CACS-Fundeb desde o ano de 2013 até o ano de 2018. Ao fim, será possível identificar os principais pontos discutidos nas reuniões, o quórum de participação dos conselheiros e quão abrangente se mostrou o exercício das atribuições próprias do Conselho.

Para análise do biênio que se inicia no ano de 2013, o método utilizado será o da análise documental, em especial a partir da fonte primária oriunda do próprio conselho, qual seja, as atas das reuniões.

Em 2013, realizou-se apenas uma reunião com o devido registro, o que podemos comprovar a partir da ata da reunião, ocorrida em 22 de outubro de 2013, na qual foram empossados os novos conselheiros para o biênio 2013-2015, sendo titular e suplente representando: o Poder Executivo, a Secretaria de Educação, os Professores, os Diretores de Escolas, os pais de alunos, os estudantes, os servidores técnicos, o Conselho Municipal de Educação e o Conselho Tutelar. Na mesma reunião, foi aclamado como presidente o representante titular do Conselho Municipal de Educação, e o seu vice, o representante dos servidores técnico-administrativos.

Dois pontos merecem observação na composição do Conselho do citado biênio: a) o fato de o presidente exercer também a função de secretário, e, o que se mostra mais relevante, b) haver um total de doze conselheiros titulares, quando, na verdade, deve haver tão somente onze, uma vez que, desde 2007, por meio da Lei Federal n.º 11.494/2007, determinou-se apenas uma representação do Conselho Tutelar e não duas, como constam na referida ata.

Tal fato, por si só, já mostra flagrante conflito entre a Lei Federal e a Municipal atinente ao assunto, o que pode ter ocorrido por mero desconhecimento da alteração legal, uma vez que a lei municipal de criação do Conselho, de 2007, previa a dupla representação do Conselho Tutelar, sendo a redução para uma única representação ocorrida posteriormente, por outra Lei Municipal, qual seja, a Lei n.º 2.495, de 28 de maio de 2009.

A referida reunião – que deu início ao ano de 2013 – contou com sete membros presentes e teve como principal pauta a posse dos novos conselheiros para o biênio que se iniciava. Conforme a referida ata, estas eram as representações e os representantes:

Quadro 03. Composição do Conselho do Fundeb com titulares e suplentes no mandato biênio 2013-2015.

REPRESENTAÇÃO	Titular	Suplente
Poder Executivo	Francisca Glaucionora Silveira	Francisca do Socorro Rodrigues
Secretaria de Educação	Eclivia Batista de Araújo	Arlindo de Assis Vieira
Professores	Vencerlina Celina Gondim de Aquino	Maria José Martins Fernandes
Diretores	Maria Hosana Viana Bastos	Afonso Magnus Fonseca da Silveira
Pais de alunos	Rita da Conceição Silva	Maria Orineide Rodrigues Silva
	Islânia Luzia Barbosa Fonseca	Rosineide Pereira da Silva Tavares
Estudantes	Jarleide Malveira da Silva	Jessica Cristiane Queiroz de Melo
	Josimar José de Sousa	Joelma de Queiroz Santos
Técnicos administrativos	Edson Bezerra Galdino	Maria do Nascimento Santos
Conselho Municipal de Educação	Jose Altemar da Silva	Maria Goretti da Silva
Conselho Tutelar	Umberiana Maniçoba de Almeida Brilhantes	Lucia Maria de Goes e Silva

Fonte: BRASIL, 2018

Organizado pelo autor

Essa formação do Conselho teve validade do período de seis de outubro de 2013 a 6 de outubro de 2015. A sua composição, acima delineada, não está em total consonância com o que foi estabelecido na ata de posse ora referenciada, em que pese ser total reprodução do que está cadastrado no site do FNDE. Dito de outra forma, a composição original descrita e determinada pela ata de posse dos conselheiros está em desacordo com o que foi cadastrado pelo município perante o governo federal.

As incongruências apontadas foram agrupadas da seguinte forma. Na representação discente que consta nas atas, uma delas, com titular e suplente, não está conforme descrição, isso porque a ata prevê a representante Flávia Louise Pereira da Silva, quando na verdade foi cadastrada no sistema Josimar José de Sousa como titular, e Joelma de Queiroz Santos como

suplente. Nenhuma das três indicadas e nominadas acima participou de qualquer reunião, ficando a representação discente restrita apenas à outra indicação.

Outra incongruência foi encontrada na representação do Conselho Tutelar. A ata prevê tal representação com dois titulares e dois suplentes, em desacordo com a legislação federal que compõe o Conselho, conforme já descrito alhures. Apenas uma das representações indicadas na ata foi devidamente cadastrada no site do FNDE. Todavia, observamos que os representantes cadastrados no site do FNDE foram exatamente aqueles que não participaram de uma reunião sequer do Conselho, ao passo que a outra representação participou de cinco das dezessete reuniões do período.

Essas atecias e substituições apresentadas até então prejudicam a legitimidade do caráter deliberativo da democracia, impedindo que se opere, na plenitude, a vontade do cidadão, por meio da participação popular, atributo indispensável para a completa caracterização da democracia deliberativa (FARIA, 2000).

Além disso, a representação do Poder Executivo foi modificada no meio do mandato, uma vez que as duas primeiras indicadas, Alice Dantas Almeida e Maria Néri de Oliveira Luciana, não participaram de nenhuma reunião durante todo o seu mandato, que se seguiu durante o ano de 2014. Todavia, no cadastro do FNDE, não consta tal mudança de titularidade da representação noticiada.

Outra aparente atecnia foi encontrada ao confrontarmos o cadastro do FNDE e as atas das reuniões. Em que pese o mandato dessa composição ter se iniciado em outubro de 2013, todas as nomeações estão cadastradas em 27 de fevereiro de 2014, deixando então um hiato temporal de início do mandato, mas sem nomeação dos membros, o que se pode considerar apenas para fins de cadastro, uma vez que faticamente se tem notícia de reuniões em outubro de 2013 e, em seguida, em março de 2014 e a partir daí mensalmente, até o fim do mandato.

Quanto aos cargos ocupados, outro ponto que merece relato é de que o presidente do Conselho exercia a sua função e a de secretário, inclusive redigindo as atas.

A reunião seguinte ocorreu apenas no dia 11 de março de 2014 e contou com apenas seis conselheiros, o quórum mínimo, correspondendo à metade mais um do total, tendo como pauta a análise dos balancetes de novembro e dezembro de 2013.

A ata, extremamente sucinta, contém apenas oito linhas⁴, apenas informando que houve análise dos balancetes e que a presidência daria o parecer geral do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA):

⁴ Essa contagem de linhas considera a ata original, manuscrita.

Aos onze dias do mês de março de 2014, realizou-se na sala de reunião da secretaria de Educação, uma reunião ordinária do Conselho do FUNDEB, para análise dos balancetes referente aos meses de novembro, e dezembro de 2013 e após a análise, a Presidência dará o Parecer geral do PEJA. A presente ata será aprovada pelos presentes (texto transcrito fielmente) (MOSSORÓ, 2014, s/p).

Como podemos perceber, a ata não informa se os balancetes analisados foram ou não aprovados pelo Conselho. Ademais, em ato contínuo, já informa que a Presidência - supostamente em decisão monocrática - emitirá parecer acerca do PEJA, que é o Programa de Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, cuja competência de fiscalização e controle é igualmente concedida ao CACS-Fundeb, conforme Art. 5º da Lei nº 10.880/2004, combinado com Art. 24, §13 da Lei nº 11.494/2007.

A terceira reunião daquele biênio ocorreu no dia oito de abril de 2014 e teve como principal finalidade a leitura e a explicação do Regimento Interno, bem como a explicação sobre o que é e como funciona o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

A reunião seguinte, ocorrida no dia seis de maio de 2014, teve como pauta a análise dos balancetes de janeiro a março daquele ano, em referência aos recursos do PEJA, do Salário Educação e do FUNDEB. A ata restringe-se a informar que os balancetes foram apreciados pelos conselheiros e, em seguida, já destaca que o presidente, agradecendo pela presença de todos, encerrou a reunião. Como percebemos, a ata não informa expressamente sobre a aprovação dos balancetes ou não, de modo que a suposição sobre essa decisão fica a critério dos leitores da ata.

A reunião de junho ocorreu no terceiro dia desse mês e dispôs sobre a apreciação dos balancetes e análise dos documentos contábeis dos meses de abril e maio. Em que pese não haver uma indicação expressa, presumimos que ambos os meses foram aprovados sem qualquer discussão. Ato contínuo, na mesma reunião, deliberou-se que haveria uma visita a duas creches do bairro Santo Antônio no dia seis daquele mesmo mês.

Nesse caso, chama a atenção a análise dos balancetes, uma vez que a ata não apresenta qualquer relato de discussão sobre tal aprovação, além de omitir o resultado expresso da apreciação. Senão vejamos:

Aos três dias do mês de junho de 2014, na sala dos conselhos da Secretaria de Educação do município de Mossoró, foi realizada a quinta reunião ordinária para apreciação dos balancetes e análise dos documentos contábeis dos meses de abril/maio. Após os conselheiros analisarem a documentação o Presidente, senhor José Altamar da Silva, agradeceu a presença de todos (...) (MOSSORÓ, 2014, s/p).

No dia 5 de agosto de 2014, segundo o relato da ata analisada, a reunião registrou as visitas às duas creches, ocorridas no mês anterior e enfatizou que houve um pedido de troca das

geladeiras e freezers das unidades educacionais, o que fora prontamente atendido pela Secretaria de Educação.

A reunião seguinte, referente ao mês de setembro, não ocorreu por falta de quórum, uma vez que estiveram presentes apenas as representações do Conselho Municipal de Educação e de Técnicos administrativos, presidente e vice-presidente do Conselho, respectivamente, e a representação dos professores.

A reunião seguinte, ocorrida no sétimo dia do mês de outubro, teve como pauta a análise dos balancetes dos meses de maio e junho daquele ano e o recebimento de uma denúncia sobre a rota do ônibus escolar, o qual é igualmente responsabilidade do Conselho Municipal do Fundeb.

No dia 4 de novembro de 2014, na penúltima reunião do ano, analisaram-se os balancetes do mês de julho e agosto daquele ano referentes a PEJA, Salário Educação e Fundeb. Apesar de não ter ficado claro se houve ou não aprovação, presumimos que houve deliberação e aprovação do respectivo balancete sem maiores discussões.

Nessa mesma reunião, em razão de denúncia apresentada na reunião anterior, o Conselho relatou a visita que fez às comunidades rurais de onde partiram as reclamações. Pelo que pudemos observar a partir da respectiva ata, os conselheiros colheram depoimentos informais da comunidade escolar da região e dos motoristas dos ônibus. Constatou-se que a rota não estava sendo seguida devidamente e os motoristas se prontificaram a voltar às antigas rotas a fim de buscar e deixar os alunos na escola.

A última reunião do ano de 2014 aconteceu no segundo dia do mês de dezembro e teve como pauta de deliberação a análise dos balancetes e documentos contábeis dos meses de setembro a dezembro daquele ano.

Causou-nos estranheza o fato de o Conselho analisar e aprovar a prestação de contas do mês de dezembro mesmo ainda estando no início do respectivo mês. Essa situação, juntamente com a passividade com que é tratada – segundo as atas – a apreciação das contas mensais, ou seja, sem qualquer discussão, torna possível a suposição de que tais aprovações tinham um condão meramente formal, não existindo real apreciação delas. Essa última conclusão é relativizada ao admitir-se que o problema pode residir não nas formas de deliberação, mas sim na forma como foram descritas tais deliberações.

A situação narrada acima põe em cheque o esperado efetivo controle social defendido por Siraque (2009) e corrobora as críticas tecidas por FERRARI; FERRARI (2007) acerca da

falta de legitimidade social para exercer o papel fiscalizador de fato pela participação social institucionalizada.

Ainda quanto a essa última reunião do ano, há relato de que o Conselho visitou o depósito de equipamentos, a fim de verificar a existência dos equipamentos naquele setor, comparando-os com as notas fiscais disponíveis. A ata não apresenta informação sobre o resultado de tal comparação, de modo que não nos é possível concluir se havia alguma discrepância ou se tudo estava na plena normalidade.

As reuniões do segundo e último ano do mandato dos então conselheiros iniciaram-se no dia dez de março de 2015. Na primeira pauta, houve a aprovação com ressalvas do parecer online sobre a prestação de contas do PEJA. Além disso, houve destituição do mandato das duas representantes do Poder Executivo, quais sejam, a representante titular Alice Dantas Almeida e a suplente Maria Néri de Oliveira Luciana, e nomeação das suas substitutas, igualmente titular e suplente, respectivamente, Francisca Claudionora da Silveira e Francisca do Socorro Rodrigues.

Reiteramos que a presença da representação do Poder Executivo nas reuniões só se iniciou após essa substituição, visto que, antes disso, todas as demais reuniões registraram ausência de tal representação.

A reunião de abril, que ocorreu no dia sete daquele mês, foi direcionada ao estudo do Fundeb e às atribuições dos conselheiros. Além disso, ficou determinada a manutenção dos dias e horários das reuniões, as quais, pelo que pudemos presumir, já haviam sido determinadas.

A reunião do mês de maio tratou da aprovação dos balancetes e documentos contábeis dos meses de janeiro a março do ano de 2015 e, em seguida, ocorreu visita a dois depósitos da Secretaria de Educação, a fim de se verificar os equipamentos então adquiridos e que seriam distribuídos entre as escolas, como carteiras, geladeiras, birôs, armários e mesas de reunião.

Em junho, a reunião do Conselho analisou os balancetes e documentos contábeis do PEJA, do Salário Educação e do Fundeb, relativos aos meses de abril e maio daquele ano e, em julho, analisou os balancetes e documentos contábeis referentes ao PEJA, ao Salário Educação e ao Fundeb do mês de julho daquele ano e decidiu-se que haveria visitas “in loco” a algumas escolas que estavam em reforma.

No dia 4 de agosto de 2015, a reunião não ocorreu por falta de quórum, estando presentes apenas quatro conselheiros, de um total de 11.

A reunião seguinte, ocorrida no dia 8 de setembro de 2015, teve como pauta a indicação de alguns conselheiros para comporem comissão de visita de obras e reformas de escolas que

estavam utilizando recursos do Fundeb, sendo a última reunião daquele ano e daquele mandato, deixando pendente o relato das visitas às escolas e a aprovação das contas de todo o restante do segundo semestre, com exceção de julho.

O mandato dessa composição do Conselho, que começou em seis de outubro de 2013 e encerrou no dia 6 de outubro de 2015, agendou reunião em 17 ocasiões, geralmente uma vez por mês, sendo que duas delas não ocorreram por falta de quórum. Das 15 restantes, que contemplaram a quantidade mínima de conselheiros, nenhuma contou com mais de 75% dos conselheiros.

O biênio seguinte, 2015-2017, não apresenta qualquer relato (atas) de reuniões ocorridas. Apesar disso, no site do FNDE, consta composição oficial do Conselho para o referido biênio, que se iniciou no dia 9 de outubro de 2015 e encerrou no dia 9 de outubro de 2017.

Em que pese essa ausência de registros de reuniões nesse interstício, é relevante a apresentação da composição do Conselho disposta no site do FNDE para esse biênio:

Quadro 04. Composição do Conselho do Fundeb com titulares e suplentes no mandato biênio 2015-2017.

REPRESENTAÇÃO	Titular	Suplente
Poder Executivo	Francisca Claudionora Silveira	Cristina Márcia Gadelha dos Santos
Secretaria de Educação	Maria Elma da Cunha	Luzilene Fontes do Nascimento
Professores	Eliete Vieira da Silva	Antônio Marques Barbosa
Diretores	Jailson Antônio da Silva	Luzilane Alves de Oliveira
Pais de Alunos	Henrique Jorge Mesquita dos Santos	José Agnelo de Medeiros
	Katia Rilene do Nascimento Andrade	Claudevan Antônio de Souza
Estudantes	Maria Francisca Pereira da Silva	Jaqueline Carla do Nascimento
	Francisco Bruno Ferreira de Freitas	Andrea Ferreira de Souza
Técnicos administrativos	Valquiline Dias de Oliveira Pompeu	Maria Maria Marinho de Oliveira
Conselho Municipal de Educação	Sirleyde Dias de Almeida	Antônia Mônica da Costa
Conselho Tutelar	Arnon Dutra Dantas Targino Sobrinho	Ítalo Mikael de Paiva Oliveira

Fonte: BRASIL, 2018.
Organizado pelo autor

Sobre esse aspecto, é importante destacar que não se tem nenhuma notícia oficial acerca da existência concreta do Conselho durante esse período, nem mesmo declarando alguma convocação ou não ter ocorrido a reunião por falta de quórum, bem como nenhuma ata.

Em que pese não se ter notícia de reuniões do Conselho nesse período, restaram, para aprovação no biênio posterior, apenas as contas correspondentes ao ano de 2017, ou seja, as contas do primeiro ano do biênio foram, supostamente, aprovadas, mas sem qualquer registro formal no livro de atas. Um ponto que nos leva a acreditar nessa suposição são falas postas nas atas do início de 2018, a exemplo deste trecho da reunião de abril de 2018:

O conselheiro Ítalo Mikael, registrou que desde que foi indicado não houve e nem participou de reuniões, apenas era procurado para assinar as atas. A presidente Kely Jeanne falou que não pode responder pela gestão passada e que desde quando assumiu o biênio atual está tentando fazer o melhor para tornar o conselho participativo e atuante (sic) (MOSSORÓ, 2018).

Como percebemos a partir dos quadros contendo as composições dos conselhos, o conselheiro em questão, com mandato no biênio 2017-2019, esteve também compondo o Conselho no biênio anterior, o que lhe legitima a fala. Esse fato, junto ao que fora deliberado extra-ata nas reuniões ocorridas ao longo do ano de 2018, nas quais o autor desta pesquisa esteve presente como ouvinte não participante, pode levar à conclusão de que os conselheiros eram convocados apenas para assinar as aprovações de contas já prontas, não existindo, portanto, deliberação ou discussão sobre tais aprovações.

As reuniões do CACS-Fundeb de Mossoró só voltaram a ocorrer no final de 2017, já com a nova composição, cujo mandato seria de 2017 a 2019. Mesmo nesse mandato, em que pese ter iniciado em 11 de outubro daquele ano, conforme dados fornecidos ao site do FNDE, apenas em 14 de dezembro ocorreu a sua primeira reunião.

Quanto ao biênio 2017-2019, a composição do Conselho, registrada no FNDE, foi:

Quadro 05. Composição do Conselho do Fundeb com titulares e suplentes no mandato biênio 2017-2019.

REPRESENTAÇÃO	Titular	Suplente
Poder Executivo	Alice Dutra Dantas de Almeida	Mardônia Maria de Farias Nóbrega
Secretaria de Educação	Sueleide Alves Ferreira de Melo	Eclívia Batista de Araújo
Professores	Eliete Vieira da Silva	Antônio Marques Barbosa
Diretores	Vanúzia Saldanha de Medeiros Lima	Luciano Ricardo da Silva Lima
Pais de Alunos	Aurivanilda Silva	Marleide Costa da Silva
	Maria Falbizene Costa	Maxilene Araújo de Oliveira
Estudantes	Rosineide da Silva	Luzinete Felipe de Souza
	Sandriely Xavier da Costa	Diogo Alves de Sousa

Técnicos administrativos	Enendina Emília Luciano da Silva	Maria Adra Dantas Monteiro
Conselho Municipal de Educação	Kely Jeanne de Sousa Alves	Janaina Kenia Bezerra Montenegro
Conselho Tutelar	Arnon Dutra Dantas Targino Sobrinho	Ítalo Mikael de Paiva Oliveira

Fonte: FNDE, 2018
Organizado pelo autor

A primeira reunião da presente composição, ocorrida no dia 14 de dezembro de 2017, contou com uma representação da Secretaria Municipal de Educação, a qual conduziu a reunião inaugural, informando sobre a importância do Conselho e apresentando a pauta da reunião, que teve como pontos: a) a apresentação dos conselheiros para o biênio 2017-2019; b) eleição da diretoria para o CACS-Fundeb para o biênio; c) atribuições do Conselho; d) conhecimento do Regimento Interno, e; e) o papel dos conselheiros do CACS-Fundeb.

Houve candidatura de uma única chapa, tendo como presidente a representante da Secretaria Municipal de Educação, vice-presidente a representante dos diretores e, como secretária, a representante do Conselho Municipal de Educação, chapa esta que foi eleita por aclamação.

Antes de encerrar a reunião, a representante da Secretaria Municipal de Educação esclareceu que a função do Conselho seria acompanhar e controlar a distribuição, a transparência e a aplicação do dinheiro público com representação social e que o Conselho não é uma unidade administrativa do governo, de modo que a sua atuação deve ser independente e harmônica com os órgãos da administração pública.

Já na primeira reunião da nova composição, percebemos uma mudança vertiginosa quanto à forma de serem feitas as atas, que passaram a ser redigidas de maneira muito mais clara, contemplando os pontos efetivamente discutidos e as principais falas dos conselheiros, além de distinguir exatamente as presenças da respectiva reunião, citando cada nome e a sua respectiva representação.

Frisamos que, a partir dessa observação, não é possível afirmar que a referida composição do conselho atua de forma mais cuidadosa e com maior esmero que as demais. Concluímos apenas que a confecção das atas contempla maior precisão de detalhes e informações referentes à reunião.

A segunda reunião, ocorrida já no ano de 2018, foi no dia nove de março e, logo após informar quais conselheiros estavam presentes e ausentes – com e sem justificativas –, passou-se ao ponto referente à presidência do Conselho. Para a presidência do Conselho, relata-se que foi indicada a conselheira representante da Secretaria de Educação, a qual, entretanto, não

poderia exercer a presidência por impedimento legal. Assim a conselheira que havia sido eleita como secretária tornou-se presidente, em permuta com a então aclamada presidente.

Foi encaminhada, ainda, proposta no sentido de haver um grupo em um aplicativo de troca de mensagens instantâneas - *whatsapp* - a fim de facilitar a comunicação entre os conselheiros. Ademais, sugeriu-se a confecção das atas no formato digital e que as reuniões tivessem gravação de áudio.

Ato contínuo, passou-se à análise dos balancetes e documentos contábeis. Ocorre que a ata não deixa claro o período a que se referem os balancetes. Todavia, por elementos contidos no texto da ata, é possível presumir que se referem a todos do ano de 2017 e os meses iniciais, até então, de 2018. Vejamos o texto literalmente:

Continuando a pauta a conselheira Kelly Jeanne leu o memorando recebido com a apresentação dos balancetes para análise. Com o manuseio dos documentos, muitos questionamentos e dúvidas pairaram na tentativa de entender as contas e programas discriminados. A conselheira Eliete Vieira registrou o compromisso e grande responsabilidade de assinar a prestação de contas e afirmou que só assina e aprova se constar as notas fiscais nos anexos. A conselheira Vanúzia Saldanha frisou que por esse motivo não devemos deixar de aprovar e Eliete Vieira falou que serão aprovadas, porém o parecer sairá com ressalvas. A conselheira Eliete Vieira solicita que as cópias sejam de melhor qualidade, pois tem documentos que não estão visíveis, falou também do acúmulo dos balancetes todos os meses do ano e a necessidade de tempo hábil para a análise. Foi bastante discutido e questionado alguns pontos em relação aos balancetes, como a maioria dos membros não têm conhecimento da parte financeira, foi sugerido pela conselheira Eliete Vieira que na reunião extraordinária que acontecerá no próximo dia quatorze de março, às quatorze horas, seja convocado uma pessoa do setor financeiro para explicação e esclarecimentos, no intuito de um melhor entendimento dos conselheiros para a análise dos referidos balancetes. Foi observado que as contas existentes nos balancetes são somente do Banco do Brasil, assim a secretária do CACS ficou incumbida de separar o material recebido por número de conta e programas (sic) (MOSSORÓ, 2018).

Como pudemos observar, nesse ponto, os conselheiros apontaram a ausência de notas fiscais e alegaram que daquela forma, só poderiam aprovar as contas com ressalvas; reclamaram ainda do grande intervalo de tempo que deveria ser fiscalizado de uma única vez e da falta de tempo hábil para tanto. Mormente, a discussão girou em torno da ausência de conhecimento financeiro por parte dos conselheiros e foi sugerido que a reunião seguinte contasse com a presença de algum servidor relacionado ao setor financeiro para melhor esclarecer os balancetes.

Por fim, naquela reunião, foi sugerido que houvesse divisão e organização dos documentos, de modo que ficassem divididos por contas e programas e que houvesse um

calendário pré-estabelecido de reuniões ordinárias mensais, além da formação de uma comissão e a elaboração de um calendário de visitas às unidades escolares para verificar equipamentos e serviços contratados com recursos do Fundeb. Ficou decidido ainda que fossem convidados o presidente e a secretária do biênio anterior para alguns esclarecimentos e que deveriam ser realizados momentos de capacitação.

Podemos perceber indícios de que os conselheiros têm significativas dificuldades em compreender os documentos contábeis e balancetes apresentados pelo poder executivo e que, em algumas vezes, os documentos enviados são insuficientes para a fiel análise. Essa situação configura-se exatamente no que BRAVO; CORREIA (2012) elencam como relevante dificuldade imposta às instituições de controle social: a disponibilidade precária de documentos e a difícil inteligibilidade deles quando realmente disponibilizados.

Ainda, é perceptível que essa composição do Conselho preocupa-se com a idônea fiscalização das contas e a capacitação para o exercício da função de conselheiro, ratificando a posição de Siraque (2009), que divide a sociedade civil institucionalmente organizada no seu papel dual de, por um lado – a partir da sua experiência empírica cotidiana com o objeto de controle – ser idônea para colher as necessidades sociais reais e, por outro lado, a partir do seu caráter técnico, ser capaz de dialogar com o Estado a fim de serem satisfeitas essas necessidades.

Essa ideia comunga com a noção cunhada com Nuria Cunnil Grau acerca da desvinculação do público para o Estado, uma vez que a própria sociedade goza de total legitimidade para atuar na seara pública, institucionalmente ou não, independente de compor o Estado (GRAU, 1998).

A reunião seguinte, ocorrida no dia 27 de abril do mesmo ano, foi de cunho extraordinário e deveu-se a uma exigência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), o qual teria solicitado parecer do CACS-Fundeb de aprovação de contas, o que foi formalmente solicitado ao Conselho pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças (SEMADF).

O prazo inicial para a emissão do referido parecer seria o início do mês de abril. Todavia, houve alargamento desse prazo para o dia 27 de abril, mesmo dia da reunião do Conselho. O não encaminhamento do parecer acarretaria multa e penalidades administrativas em desfavor da gestão municipal.

Após discussões sobre a aprovação das contas, a conselheira representante do Poder Executivo afirmou que o percentual correspondente ao pagamento dos profissionais da

educação estava atendendo aos percentuais legais; em seguida, o conselheiro representante dos diretores de escolas debruçou-se sobre as notas fiscais e balancetes por alguns minutos e, declarando⁵ ter conhecimento sobre as notas fiscais e sobre o que chegava até cada escola, devido a sua condição de diretor, era capaz de atestar a idoneidade daquelas notas e balancetes e declarou que aprovaria as contas sem ressalvas, conforme se reproduz:

A conselheira Alice Dutra comentou que o investimento com o pagamento dos profissionais da educação está dentro do percentual. A presidente Kely Jeanne reafirma que vai encaminhar correspondência solicitando que a prestação de contas seja encaminhada por trimestre para não acontecer acúmulo. Lembrou que não podemos dizer que há irregularidade, pois teríamos que provar quais seriam as irregularidades. Foi colocada a disposição na sala de reunião uma pasta com prestação de contas de algumas escolas e o conselheiro Luciano Ricardo analisou a documentação e constatou que os extratos são válidos, já que o pagamento é direcionado e identificado por processos, empresas, pessoas e serviços e constam também as notas fiscais. Registra ser desnecessária a análise das notas fiscais pelos conselheiros e opina que aprovaria o parecer sem ressalvas. (...) Ficou acordado que o Parecer será aprovado com ressalvas e a presidente Kely Jeanne informou que na próxima reunião trará o material para conhecimento e validação de todos (sic) (MOSSORÓ, 2018, s/p).

Como vemos, apesar do posicionamento do conselheiro representante dos diretores de escolas, após discussão do pleno do CACS, as contas foram aprovadas com ressalvas, mesmo não havendo determinação expressa sobre qual ressalva estava sendo considerada.

Quanto a essa reunião - fazendo uso da ata oficial e da observação não participante da reunião - o que pudemos observar foi que ela se deu de forma extraordinária com o fito, exclusivamente, de aprovar contas e balancetes atrasados – apesar de não haver determinação sobre quais meses de despesas estariam sendo analisados naquele momento – e que a necessidade de aprovar as contas imediatamente para evitar imposição de penalidades à gestão municipal foi significativa para que houvesse a efetiva aprovação, apesar da precária análise dos documentos.

O simples fato de a reunião extraordinária haver ocorrido com o fim principal de evitar imposição de penalidades ao gestor municipal corrobora cabalmente com a teoria de que o Poder Executivo local exerce forte influência sobre o Conselho e as suas deliberações (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010). Por outro lado, põe em cheque a legitimidade das representações para reivindicar, exposta por BRAVO; CORREIA (2012), uma vez que não se

⁵ Esta declaração do conselheiro não está expressa na respectiva ata, mas foi colhida a partir do método ouvinte não participante empreendido pelo pesquisador, que esteve presente durante toda a reunião ora narrada.

visualiza uma análise crítica das contas com o fito de defender interesse da coletividade, mas tão somente uma manifestação formal em defesa da gestão municipal.

Além disso, pudemos observar ainda falas no sentido de que ausência de conselheiros se davam por vários motivos de ordem pessoal de cada um, o que ocorre em detrimento do compromisso com os representados e o bem estar social geral, que deve ser a premissa básica dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (BRAVO; CORREIA, 2012. FARIA, 2000. SIRAQUE, 2009)

No dia 9 de maio de 2018, ocorreu reunião ordinária do Conselho do FUNDEB, cuja Pauta dividiu-se em duas partes, cada uma com subdivisões. Na primeira, o “expediente” referia-se a abertura dos trabalhos e leitura da ata da reunião pretérita; a segunda, nomeada “ordem do dia”, referia-se a: a) apresentação do Parecer enviado para a Secretaria de Administração; b) esclarecimento referente à documentação do CACS Fundeb; c) análise do questionário enviado do PNATE; d) formação para os conselheiros (sugestão de temas e datas/horários); e e) encerramento dos trabalhos.

A reunião iniciou-se às 14h15m, com a presença de seis membros e dois convidados, ex-conselheiros. Um sétimo conselheiro chegou com considerável atraso e sem justificativa. Houve leitura das últimas duas atas para aprovação (houve acúmulo de duas atas porque, segundo informações descritas, não houvera tempo hábil para a secretária produzir a anterior).

Ao serem discutidas as atas, ocorreram algumas manifestações dos presentes propondo alguns ajustes, mas, ao propor a votação de aprovação, alguns conselheiros que não estiveram presentes à reunião a que a ata se referia alegaram a impossibilidade lógica de assinarem e confirmarem uma ata referente a uma reunião da qual não participaram.

Sobre as atas e suas aprovações, três observações merecerem destaque: a ata – feita de forma manual em um livro específico – torna-se conhecida pelos conselheiros durante o momento da reunião, na leitura pela secretária; ou seja, não há envio prévio desse documento para análise mais apurada por parte dos conselheiros; b) ela é aprovada e assinada – em regra – pelos conselheiros presentes à reunião de aprovação e não pelos conselheiros que estiveram presentes à respectiva reunião, e; c) registram-se, na ata, todas as presenças na respectiva reunião, independentemente de serem os presentes conselheiros ou não. Ainda durante a discussão das atas, questionou-se o fato de as atas serem redigidas de forma manual e não digital. Em resposta, a secretária informou que recebera orientação da assessoria jurídica no sentido de que as atas deveriam ser escritas manualmente.

Dando continuidade à reunião, ofertou-se a palavra aos dois convidados, que eram conselheiros da gestão passada: Valquiline Dias de Oliveira Pompeu e José Altemar da Silva, os quais estiveram naquela reunião atendendo ao convite do Conselho.

A Sra. Valquiline informou então que assumira a presidência do Conselho no final do ano de 2016, após a exoneração do então presidente, o gestor Jailson Antônio, e que não se recorda da ocorrência de nenhuma reunião daquele período, uma vez que nunca havia quórum suficiente. Além disso, informou ainda que solicitava os balancetes e que estes só foram disponibilizados uma única vez. Disse ainda – ao ser provocada – que, sobre o fato de não existirem as atas das reuniões desertas, nada sabia e que certamente teria sido um lapso da então secretária.

Ao ser dada a palavra ao também antigo conselheiro e presidente do Conselho José Altemar da Silva, este destacou as dificuldades de obter a documentação e reunir quórum suficiente para a ocorrência das reuniões e disse haver solicitado a saída da presidência e do Conselho por não concordar com situações ali vivenciadas. Todavia, não explicitou quais situações seriam aquelas.

Em seguida, foi discutido o questionário de análise do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), o qual foi encaminhado para aprovação sem substanciais discussões. Ato contínuo, foi feito um convite por parte da presidente da comissão para que os conselheiros participassem de treinamentos online acerca das atribuições dos Conselhos Fundeb.

No dia 13 de junho de 2018, ocorreu a reunião daquele mês, a qual se iniciou com a leitura da ata da reunião anterior. A ata foi aprovada depois de feitas e aprovadas algumas ressalvas. Mais uma vez, um dos conselheiros questionou o fato de a ata ser aprovada e assinada por conselheiros presentes à reunião de aprovação e não à reunião que originou a ata, o que resultou em um pedido formal de análise jurídica sobre tal situação.

Em seguida, apresentaram-se os ofícios expedidos e recebidos acerca dos dados referentes ao Programa de Transporte Escolar e, na sequência, foi apresentada ao Conselho a professora Jandira Cruz, que iria ministrar uma formação para os conselheiros naquela oportunidade, o que foi feito sob a nomenclatura de estudo sobre o Conselho do Fundeb.

A reunião de julho ocorreu em uma escola da rede municipal de ensino e iniciou-se com uma visita pelas instalações dessa instituição. Após, deu-se início à reunião propriamente dita, com falas no sentido de tentar encorajar a participação dos conselheiros recorrentemente faltantes, enfatizando os prejuízos que a não realização por falta de quórum gera a todos. Na

sequência, foi feita a leitura da ata, que foi aprovada sem ressalvas. No momento seguinte, discutiu-se sobre o porquê da escolha daquela escola para visita, sendo respondido que a deliberação fora feita ao final da última reunião, mas que não constara na ata.

Em atenção à consulta jurídica sugerida na reunião anterior acerca das assinaturas da ata, a secretária informou que, ao dialogar com a assessora da Secretaria e com um advogado componente da assessoria jurídica do município, recebeu a informação de que o caso era simples e não havia necessidade de protocolo formal de pedido de parecer e que as atas poderiam ser confeccionadas de forma digitada ou manuscrita, escritas no tempo verbal presente e que deveria ser aprovada na reunião subsequente e assinada pelos conselheiros que estiveram na reunião que originou a ata. Por fim, ficou determinado que haveria uma próxima visita a uma escola de educação infantil, localizada no bairro Vingt Rosado.

A reunião do mês de agosto ocorreu no oitavo dia e tinha como pauta principal a análise dos balancetes do primeiro semestre de 2018. Pontualmente às 14h, apenas quatro conselheiros estavam presentes na sala de reuniões dos Conselhos, dentre eles a presidente e a secretária. A presidente afirmou que um dos conselheiros havia justificado a sua ausência, alegando motivos pessoais.

Dada a presença de apenas quatro conselheiros, uma das conselheiras informou que não deveria ser feita uma segunda chamada para iniciar a reunião com qualquer quórum porque não se tratava de reunião de uma assembleia, e sim de um Conselho, e que, portanto, deveria haver reunião apenas se houvesse maioria simples dos conselheiros. Assim, por falta de quórum mínimo, não houve reunião. Os conselheiros presentes – valendo-se da prerrogativa regimental – convocaram reunião extraordinária para a semana seguinte, com a mesma pauta.

Considerando que um dos pontos da pauta seria a análise dos balancetes do primeiro semestre de 2018, uma das conselheiras requereu o envio destes por e-mail. Assim, ficou cabalmente comprovado que não havia esse envio prévio para os integrantes do Conselho.

Todavia, dificultando o atendimento ao pleito, nenhum dos integrantes presentes detinha total domínio de ferramentas intermediárias de informática, o que não constituiu impedimento para que o e-mail com os balancetes e a nova convocação fosse enviado para os integrantes do Conselho.

Findo o encontro que não se tornou reunião por falta de quórum, por ocasião do envio dos balancetes para os conselheiros, o pesquisador apresentou solicitação formal não escrita de acesso aos balancetes. Em rápida deliberação, as conselheiras ali presentes responderam que não e que talvez, em uma próxima reunião, esse ponto poderia ser posto em pauta, mas que,

naquele momento, os balancetes não deveriam ser enviados a um terceiro. A intenção do pesquisador, naquele momento, não seria o acesso aos documentos propriamente ditos, mas sim verificar a noção de transparência e publicidade praticada pelo Conselho.

O que verificamos, por esse primeiro momento, foi que, além da falta de transparência, há um aparente traço de patrimonialismo por parte do Conselho, fato este que é considerado recorrente em vários aspectos da Administração Pública brasileira, recaindo, inclusive sobre espaços de controle social devidamente institucionalizado (SILVA, 2007; WAHRLICH, 1974; CARVALHO 1997). Sobre a transparência, ao menos nesse primeiro impulso do colegiado, percebemos que tal conduta atenta contra o Estado Experimental defendido por Santos (2000), uma vez que impede a atuação solidária e participativa da sociedade não incumbida da representação institucional.

Iniciados os trabalhos da reunião do mês de setembro, foram analisados os balancetes de janeiro e fevereiro do ano de 2018. Durante as discussões, os conselheiros apresentaram muitas dúvidas quanto à inteligibilidade dos documentos e decidiu-se convocar o gerente financeiro da Secretaria de Educação e uma amostra de notas fiscais referentes aos gastos referenciados nos documentos contábeis. Houve ainda reivindicação por parte dos conselheiros para substituir os membros do Conselho que vinham faltando reiteradamente.

Por fim, foi posta em votação a possibilidade de disponibilizar os arquivos das prestações de contas analisadas naquele momento para este pesquisador – considerando a solicitação feita em momento anterior, o que foi unanimemente aceito pelo Conselho, garantindo-se a transparência esperada por uma instituição de controle social.

A reunião agendada para o dia 10 de outubro não ocorreu por falta de quórum.

Na reunião ocorrida em novembro, o quórum mínimo só foi observado trinta minutos após o horário estabelecido para o início da reunião, estando apenas três conselheiros presentes no horário estabelecido. Quanto a isso, é importante destacar que, ao final da reunião, próximo das 18h, apenas três conselheiros permaneciam na sala de reunião, tendo os demais saído durante as discussões.

Sobre esses fatos – saída de conselheiros durante a reunião, chegada fora do horário e reuniões ocorridas com apenas o quórum mínimo e iniciando com atraso –, percebemos que os interesses e as obrigações outras dos conselheiros prevalecem sobre o papel social que legitimamente lhes foi atribuído.

A pauta da referida reunião resumia-se a leitura das atas pretéritas para aprovação, análise dos balancetes de março e abril de 2018 e apresentação – pelo gerente financeiro da Secretaria Municipal de Educação – do Sistema de Gerenciamento de Conselhos.

A leitura das atas anteriores não despertou nenhuma observação, havendo sido aprovada por unanimidade. Já quanto à análise dos balancetes, o procedimento deu-se de modo a expor os extratos bancários das contas ligadas ao Fundo para todos os conselheiros através do projetor multimídia e os balancetes confeccionados pela Prefeitura Municipal.

Não existia um procedimento próprio para análise dos balancetes nem acesso direto às notas fiscais. Só se tinha acesso ao valor que era pago, à data do pagamento e ao destinatário do pagamento, o que dificulta o processo de análise, sendo um empecilho para o real exercício do acompanhamento e do controle social (BRAVO; CORREIA, 2012).

Após vista dos extratos referentes aos meses de março e abril de 2018, não houve votação para determinar se aquelas contas estavam ou não aprovadas. Simplesmente, passou-se ao ponto no seguinte, que era também o último da pauta, que foi uma apresentação longa, mas superficial, sobre o Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON).

A reunião de dezembro teve como pauta a conclusão das análises dos balancetes do mês de maio daquele ano e a emissão de parecer referente ao ano de 2014.

Pelo que pudemos constatar durante todo o período pesquisado, em que pese a ampla gama de atribuições do CACS Fundeb, no município de Mossoró, os assuntos discutidos não sofrem grande variação.

Vejamos que, no mandato do primeiro biênio da nossa pesquisa: 2013-2015 houve 17 reuniões, sendo a primeira em 22 de outubro de 2013 e a última em setembro de 2015. Nessas tantas reuniões que ocorreram durante o referido mandato, chama-nos a atenção o fato de que – em que pese as diversas atribuições e funções que tem o Conselho – apenas cinco atribuições são efetivamente cumpridas, sendo elas as previstas na Lei n. 11.494/2007, especificamente no art. 24, *caput* e §13º, e art. 25, parágrafo único, IV, “b” e “c”, quais sejam, respectivamente, acompanhar a aplicação e a prestação de contas do Fundeb, do Pnate e do PEJA e realizar visitas *in loco*.

Esses dispositivos legais dispõem sobre a possibilidade de os Conselhos realizarem visitas e inspetorias *in loco* para verificar a adequação do serviço de transporte escolar e a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo. Também dispõem sobre o dever de acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à

Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao FNDE, além do acompanhamento e do controle social sobre distribuição, transferência e aplicação dos recursos dos Fundos.

Não obstante o exercício de tais funções, muitas outras ficaram esquecidas e preteridas pelo Conselho durante o referido mandato, de modo que apenas cerca da metade das funções possíveis ao Conselho são efetivamente desempenhadas.

A fim de melhor visualização do tema de discussão de todo o período avaliado na presente pesquisa, apresentamos quadro contendo as reuniões ocorridas e quais as prerrogativas legais, com a respectiva base jurídica, foram utilizadas em cada reunião.

Quadro 06. Competências exercidas pelo Conselho por reunião no biênio 2013-2015.

	Data	Assunto deliberado	Competência legal. Lei 11.494/2007
1	22/10/2013	Empossar novos conselheiros para biênio 2014/2015	
2	11/03/2014	Análise dos balancetes de novembro e dezembro de 2013 e parecer do PEJA	Art. 24, §13
3	08/04/2014	1. Leitura do Regimento Interno 2. Explicação sobre o que é o CACS FUNDEB	
4	06/05/2014	Análise dos balancetes de janeiro, fevereiro e março do PEJA, salário educação e FUNDEB.	Art. 24 §13º E Art. 24, caput
5	03/06/2014	Análise dos balancetes e documentos contábeis de abril e maio. 2. Decisão de visitar duas creches na zona urbana	Art. 25, § Único, IV E Art. 24, caput
6	05/08/2014	Relato de visita do Conselho a duas creches da zona urbana com requisição de troca de equipamentos das escolas	
7	09/09/2014	Ausência de quórum mínimo	
8	07/10/2014	1. Análise dos balancetes e documentos contábeis. 2. Recebimento de denúncia sobre rota de ônibus em zona rural.	Art. 24, caput. E art. 25, § Único, IV
9	04/11/2014	1. Análise dos balancetes de julho e outro mês do PEJA, salários educação e do FUNDEB. 2. Visita a escola da zona rural.	Art. 24 §13º E Art. 24, caput. E Art. 25, IV b
10	02/12/2014	1. Análise dos balancetes e documentos contábeis dos PEJA, salário educação e FUNDEB dos meses de setembro a dezembro de 2014; 2. Ida do Conselho a depósito para fiscalizar os equipamentos comprados e as notas fiscais.	Art. 24 §13º E Art. 24, caput E Art. 25, IV "c"
11	10/03/2015	Aprovação do parecer online de prestação de contas do PEJA com ressalvas. 2. Posse de novos conselheiros substituindo outros.	Art. 24, §13º.
12	07/04/2015	Estudo sobre recursos do FUNDEB e atribuições do Conselho.	
13	05/05/2015	1. Análise dos balancetes e documentos contábeis do PEJA, salário educação e	Art. 24 §13º E Art. 24, caput E Art. 25, IV "c"

		FUNDEB de janeiro a março. 2. Proposta de visita a depósitos para fiscalizar a chegada de equipamentos a serem distribuídos entre as escolas.	
14	09/06/2015	1. Análise dos balancetes e documentos contábeis do PEJA, salário educação e FUNDEB. 2. Informes sobre o teor da visita pelos conselheiros selecionados para realizarem-na.	Art. 24 §13º E Art. 24, caput
15	07/07/2015	1. Decisão de que, na reunião seguinte, seriam feitas visitas a escolas em reforma. 2. Análise de balancetes e documentos contábeis do PEJA, salário educação e FUNDEB do mês de junho.	Art. 24, §13º e Art. 24, caput
16	04/08/2015	Ausência de quórum mínimo.	
17	08/09/2015	Escolha de alguns conselheiros para realizar visitas em obras e reformas realizadas em algumas escolas e unidades de educação infantil.	

Fonte: Mossoró, 2015.

Organizado pelo autor

Dentre as competências não exercidas pelo Conselho, estão algumas de suma importância para o efetivo controle e participação social, como a supervisão do Censo Escolar e, mormente, a elaboração da Proposta Orçamentária Anual.

Quanto a esta última, a importância dela reside no fato de que propicia ao Conselho a participação no momento de construção da proposta, ou seja, possibilita a participação popular na distribuição dos recursos, podendo opinar sobre quais seriam os investimentos mais relevantes conforme as necessidades de cada comunidade.

Outras competências que ficam legalmente facultadas ao Conselho, mas que não foram utilizadas por este no referido interstício, são as seguintes: a) apresentar ao poder Legislativo e aos órgãos de controle internos e externos manifestação sobre registros e demonstrativos do Fundo; b) convocar Secretário de Educação ou similar para esclarecimentos; e, c) requisitar ao poder Executivo acesso a documentos referentes a licitações, empenho e pagamento de obras e serviços e folhas de pagamento detalhadas dos profissionais da educação e documentos de convênio e outros correlatos.

O mandato que compreendeu o biênio 2015-2017 não apresentou qualquer registro de reuniões, apesar de apresentar composição formal cadastrada no site do Ministério da Educação.

As atas, durante o biênio 2017-2018, passaram a ser mais bem estruturadas, relatando especificamente a representação de cada conselheiro presente, eventuais justificativas de ausentes e demais presenças, mesmo na condição de ouvinte.

Durante o primeiro ano de mandato nesse biênio, houve convocação de onze reuniões, mas apenas sete ocorreram, uma vez, que nas demais, não houve quórum. Nas reuniões que

ocorreram de fato, discutiram-se assuntos relacionados às competências previstas nos seguintes dispositivos legais: Art. 24, caput, Art. 25, Parágrafo Único, II, III e IV.

Quadro 07. Competências exercidas pelo Conselho no período de dezembro de 2017 a dezembro de 2018.

	Data	Assunto deliberado	Competência legal. Lei 11.494/2007
1	14/12/2017	1. Posse dos novos conselheiros. 2. Apresentação das atribuições do CACS. 3. Escolha do presidente, vice e secretário.	
2	09/03/2018	1. Mudança de presidência e diretoria do Conselho, uma vez que a presidente era a representante da Secretaria de Educação. 2. Criação de um grupo de whatsapp do Conselho. 3. Análise dos balancetes do ano de 2017, dificuldade na análise técnica e inteligibilidade dos documentos ilegíveis. 4. Sugestão de calendário de reuniões ordinárias e de visitas às escolas. 4. Sugestão de convite ao presidente e secretário do biênio anterior. 5. Sugestão de capacitação para os membros	Art. 24, caput
3	27/04/2018	Discussão sobre emissão de Parecer para TCE-RN, prazo original já esgotado. Encaminhamento de aprovação de parecer com ressalvas.	Art. 25, §único, I
4	09/05/2018	Ocorrência de oitava de conselheiros de gestões passadas. Reiteração de envio da pauta e documentos antecipadamente por e-mail. Encaminhamento de Ofício para a Secretaria de Educação solicitando providências (informações sobre transporte escolar)	Art. 25, §único, III
5	13/06/2018	Deliberação de que as reuniões passariam a ser gravadas em áudio com fita cassete. Realização de curso de formação com uma professora. Decisão de se realizarem algumas reuniões na escola e de se encaminhar à Secretaria de Educação ofício informando sobre esse fato.	
6	11/07/2018	Reunião ocorrida em escola. Encaminhamento de pedido de parecer jurídico sobre assinatura da ata por quem não estava na reunião posicionamento informal do procurador afirmando que, diante da simplicidade do questionamento, dispensava-se parecer, devendo a ata ser assinada pelos presentes à reunião e que poderia ser manuscrita ou digitada.	Art. 25, §único, IV
7	08/08/2018	Ausência de quórum mínimo.	
8	12/09/2018	Análise dos balancetes e documentos contábeis de janeiro e fevereiro de 2018.	Art. 24, caput
9	10/10/2018	Ausência de quórum mínimo.	

10	07/11/2018	Análise dos balancetes e documentos contábeis de março e abril de 2018.	Art. 24, caput e art. 25, §Único, II
11	14/11/2018	Análise de balancetes.	Art. 24, caput
12	04/12/2018	Análise de balancetes e emissão de parecer.	Art. 24, caput.

Fonte: Mossoró, 2018.

Organizado pelo autor

A parca atuação dentro das competências traduz situação já enfrentada alhures. O Conselho do Fundeb tem, como principal atribuição exercida de fato, a aprovação das contas apresentadas pelo município. Tanto é que poucas foram as atribuições desempenhadas de fato durante o primeiro ano do mandato do biênio 2017-2018. Senão, vejamos: acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo; convocação de servidor idôneo para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução de despesas do Fundo; requisição de documentos ao Poder Executivo e realização de visitas *in loco*.

Assim como os números, as competências – especificamente aquelas de que lançaram mão nesse ano analisado – traduzem comportamento observado na referida composição do Conselho: a boa fé na busca pelo real controle social. Isso vemos quando identificamos competências como a requisição de documentos e a convocação de autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos.

Destacamos que quase a totalidade das reuniões ocorreu apenas e tão somente com o quórum mínimo, e algumas delas sequer ocorreram por falta de conselheiros presentes. Ademais, pudemos observar ainda que as reuniões são compostas pelas mesmas representações – em sua maioria –, alijando o processo democrático de controle social, que deveria estar presente e eficiente por meio das representações sociais, como defende BRAVO; CORREIA (2012), conforme veremos com maiores detalhes na seção seguinte.

3.4 Organização e Funcionamento do CACS-FUNDEB de Mossoró

O CACS-Fundeb foi criado em 2007, por meio da Lei Municipal nº 2.257, de 9 de maio de 2007, e teve seu funcionamento devidamente normatizado a partir de 11 de abril de 2010, por meio da aprovação do seu Regimento Interno.

Inicialmente, o Regimento Interno faz alusão expressa aos comandos constitucionais e infraconstitucionais que ensejaram a criação do referido Conselho, ao citar a Emenda Constitucional nº 53/06 – criadora original do Conselho –, a qual foi regulamentada pela Medida Provisória nº 339/96 e convertida na Lei nº 11.494/07.

Seguindo a esteira do que determina o art. 24, §10 da Lei do Fundeb, o Regimento Interno referenda que o Conselho não contará com estrutura administrativa própria e que o Poder Executivo, por meio da Secretaria de Educação, deverá fornecer meios para o seu funcionamento.

Na prática, o que observamos é o fiel cumprimento desse item, uma vez que as reuniões – ordinariamente – ocorrem em sala própria destinada aos Conselhos, onde também funciona o Conselho Municipal de Educação, localizada na Rua Pedro Álvares Cabral, número 01, no bairro Aeroporto, na Central Administrativa do Município de Mossoró-RN.

O espaço fornecido apresenta nível de segurança adequado, por estar dentro do prédio administrativo, rodeado de outras divisões administrativas atinentes à Secretaria Municipal de Educação, com mobília própria, composta por mesas, cadeiras e condicionador de ar, além de armários que são utilizados para arquivar documentos dos Conselhos.

Durante a reunião, os conselheiros usufruem de outras condições que facilitam os trabalhos, como disponibilização de internet, água e café, eventual empréstimo de equipamentos como projetor multimídia e disponibilização de computador e máquina de reprodução de cópia reprográfica de documentos.

Não obstante todos os pontos positivos da estrutura física, o que pode ser categorizado como ponto negativo seria apenas o tamanho da sala de reuniões, que, por ser pequena e estreita, não estaria apta a receber outras pessoas além dos conselheiros, o que, de certa forma, poderia ser um fator inviabilizador da plena transparência e do caráter público das deliberações.

Quanto ao funcionamento, o Regimento Interno determina que a função de conselheiro seja de relevante interesse público e que seu exercício nos horários de reunião e durante o cumprimento de missões atribuídas pelo órgão, tem prioridade sobre os cargos e funções públicas exercidos pelos titulares na administração municipal.

A própria lei federal garante prerrogativas que concretizam tais garantias para os conselheiros, a exemplo da vedação de exoneração, demissão do cargo ou do emprego sem justa causa, transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam e atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do Conselho para representantes dos professores, diretores ou servidores técnico-administrativos. Além disso, veda o afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato. Veda ainda a atribuição de falta injustificada às atividades escolares quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do Conselho.

Percebemos que tais prerrogativas e garantias dadas aos conselheiros estão em perfeita sintonia com o caráter autônomo e fiscalizador do Conselho, no objetivo de impedir que determinados conselheiros sejam perseguidos nas suas funções de origem, por estarem exercendo o seu poder fiscalizador na condição de conselheiro, no que diz respeito à utilização do dinheiro público.

No tocante ao exercício dessas prerrogativas, durante o período investigado, não tivemos notícia de ofensa direta, uma vez que a substituição dos membros se deu em decorrência do fim do mandato, ou mesmo devido à perda da sua condição de conselheiro em razão de faltas injustificadas.

Sobre o fim dos mandatos dos conselheiros, em que pese tangenciarmos o tema composição, este apresenta maior relevância quanto ao funcionamento do Conselho, uma vez que determina a existência e a continuidade dos trabalhos.

Em regra, segundo o Regimento Interno, o conselheiro – titular e suplente – será indicado para um mandato de dois anos, permitindo-se uma única recondução. Afora o fim natural do mandato, o conselheiro poderá ser substituído se faltar a mais de três reuniões consecutivas sem justificativa, a critério do Conselho ou mediante representação deste ao Executivo Municipal.

A norma referente à perda do mandato por desídia do conselheiro está totalmente revestida de uma carga subjetiva, porque não há uma obrigatoriedade no sentido de o conselheiro ser substituído após três faltas, havendo tão somente uma mera possibilidade. Exemplo disso, podemos constatar no período indicado. No primeiro biênio, que vai de 2013 a 2015, assim se deu a assiduidade:

Quadro 08. Assiduidade dos conselheiros por representação no biênio 2013-2015.

REPRESENTAÇÃO	Faltas (em absoluto)	Assiduidade (%)
Poder Executivo	10*	41%
Secretaria de Educação	0	100%
Professores	0	100%
Diretores	1	94%
Pais de alunos	33**	3%
Estudantes	17**	50%
Técnicos administrativos	0	100%
Conselho Municipal de Educação	0	100%
Conselho Tutelar	5	70%

Fonte: Mossoró, 2015.

Organizado pelo autor a partir dos dados constantes nas atas das reuniões.

* Esta representação só passou a ter participação no Conselho após terem sido modificados o titular e o suplente.

** Esta representação tem direito a dois representantes; logo, das 17 reuniões, eles poderiam ter 34 presenças.

No primeiro biênio analisado por esta pesquisa, podemos perceber a quase total apatia da representação dos pais dos alunos. Essa é uma das poucas representações que permitem dois representantes, notadamente pelo grau de importância que ostenta com relação aos serviços prestados pelo município e aos seus investimentos na educação básica e infantil.

Quanto aos estudantes, em que pese igualmente haver a indicação de dois representantes, o que podemos extrair desses dados é que apenas um dos representantes participou assiduamente de todas as reuniões que foram convocadas, totalizando 17 (dezessete), enquanto o outro representante sequer compareceu a uma única reunião, prejudicando o direito do corpo discente de poder participar do entendimento e do controle social relacionado ao direcionamento das verbas de educação.

Outro ponto que merece destaque, e chega a causar estranheza, diz respeito à representação do Poder Executivo com quase 60% (sessenta por cento) de ausência. Analisando os dados que deram origem à tabela supra, identificamos que a então representante, bem como a sua suplente, não compareceram em uma única reunião, de modo que, só após a substituição das representantes, houve efetiva representação dessa categoria.

Essa ausência imotivada da representação do Poder Executivo no Conselho contraria o interesse e a influência dessa instância sobre o Conselho, fato que seria esperado (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010). Ao mesmo tempo, a teoria dos autores da busca de influência do Poder Executivo torna-se presente, uma vez que, ao se constatarem as sucessivas faltas, ocorreu a substituição, que veio a resolver a questão da assiduidade, enquanto igual solução não foi empreendida para outros segmentos, que permaneceram com as suas representações inassíduas e sem substituição.

Ainda sobre a mitigada representação do Poder Executivo, é importante reiterar que esta se deu pela inassiduidade habitual de seus componentes, tanto titular quanto suplente, o que vinha limitando a atuação da referida instância no Conselho. Uma vez constatada tal inassiduidade pela Prefeitura, determinou-se a alteração da representação. Tão logo foi feita a substituição da representação, esta passou a participar de todas as reuniões, inclusive, em alguns momentos, com redundância, participando da reunião tanto a titular quanto a suplente, concomitantemente.

O último ponto que merece destaque quanto à assiduidade dos conselheiros no referido biênio diz respeito à representação do Conselho Tutelar. Não obstante essa representação já tenha sido reduzida para apenas um representante no ano de 2013, ainda assim foram indicados dois representantes titulares, um de cada Zona. Todavia, uma das representações - envolvendo

titular e suplente - não compareceu a nenhuma reunião, enquanto o outro representante teve frequência de 70% (setenta por cento).

Quanto a essa dupla indicação de membros do Conselho Tutelar, podemos concluir que tal irregularidade era de conhecimento público, uma vez que o cadastro do Conselho no FNDE contempla apenas uma representação.

Por fim, quanto à assiduidade dos conselheiros, o que pudemos notar foi que considerável parte das reuniões era realizada com quórum de participantes próximo do mínimo. Senão, vejamos:

Quadro 09. Assiduidade por representação, por reunião no biênio 2013-2015

<i>Data Reunião/Re apresentação</i>	Poder Executivo	Secretaria de Educação	Professores	Diretores	Pais de alunos (1)	Pais de alunos (2)	Estudantes (1)	Estudantes (2)	Técnicos Administra- tivo	Conselho Municipal de Educação	Conselho Tutelar
22/10/2013	Falta	Presente	Presente	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta
11/03/2014	Falta	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta
08/04/2014	Falta	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta
06/05/2014	Falta	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Presente
03/06/2014	Falta	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta
05/08/2014	Falta	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Presente
09/09/2014	Falta	Presente	Presente	Falta	Falta	Falta	Falta	Falta	Presente	Presente	Falta
07/10/2014	Falta	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta
04/11/2014	Falta	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta
02/12/2014	Falta	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta
10/03/2015	Presente	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta
07/04/2015	Presente	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Presente
05/05/2015	Presente	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta
09/06/2015	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta
07/07/2015	Presente	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Presente
04/08/2015	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Falta
08/09/2015	Presente	Presente	Presente	Presente	Falta	Falta	Presente	Falta	Presente	Presente	Presente
<i>Totais Presenças</i>	7	16	17	15	0	1	16	0	17	17	5

Fonte: Mossoró, 2015.
Organizado pelo autor.

Não bastasse o fato constatado de que quase a totalidade das reuniões – 88% (oitenta e oito por cento) delas, para ser mais exato – ocorreram com, no máximo, 7 (sete) dos 11 (conselheiros), quase metade dessas reuniões se deu apenas e tão somente com o quórum mínimo permitido, de 6 (seis) conselheiros.

Ademais, em 100% (cem por cento) dos casos em que a reunião ocorreu com o quórum mínimo, foi composta sempre com as mesmas representações, quais sejam: Secretaria de Educação, professores, diretores, técnicos administrativos, Conselho Municipal de Educação e um dos representantes dos alunos.

Derradeiramente, pudemos observar que – em desacordo com o regimento geral – uma das reuniões ocorreu sem o quórum mínimo necessário. A reunião de 4 de agosto de 2015 ocorreu com a presença de apenas 5 representantes.

Partindo para o biênio 2015-2017, no que diz respeito à assiduidade dos conselheiros, em que pese o Conselho estar devidamente instituído, conforme se declarou no portal do FNDE, contando inclusive com algumas reconduções, não há qualquer registro de convocações ou de reuniões nesse período, o que representa frontal desobediência à razão de ser do Conselho e à Lei Federal instituidora deste, conforme discutido em seção alhures.

Continuamente, na esteira da análise de assiduidade dos conselheiros, insta-nos avaliar o biênio 2017-2019, alcançando apenas o primeiro ano de mandato, o qual se iniciou em dezembro de 2017.

Quadro 10. Assiduidade dos conselheiros por representação no biênio 2017-2018.

REPRESENTAÇÃO	Faltas (em absoluto)	Assiduidade (%)
Poder Executivo	4	83%
Secretaria de Educação	0	100%
Professores	5	79%
Diretores	1	96%
Pais de alunos	22**	8%
Estudantes	21**	12%
Técnicos administrativos	2	92%
Conselho Municipal de Educação	1	96%
Conselho Tutelar	5	79%

Fonte: MOSSORO, 2018.

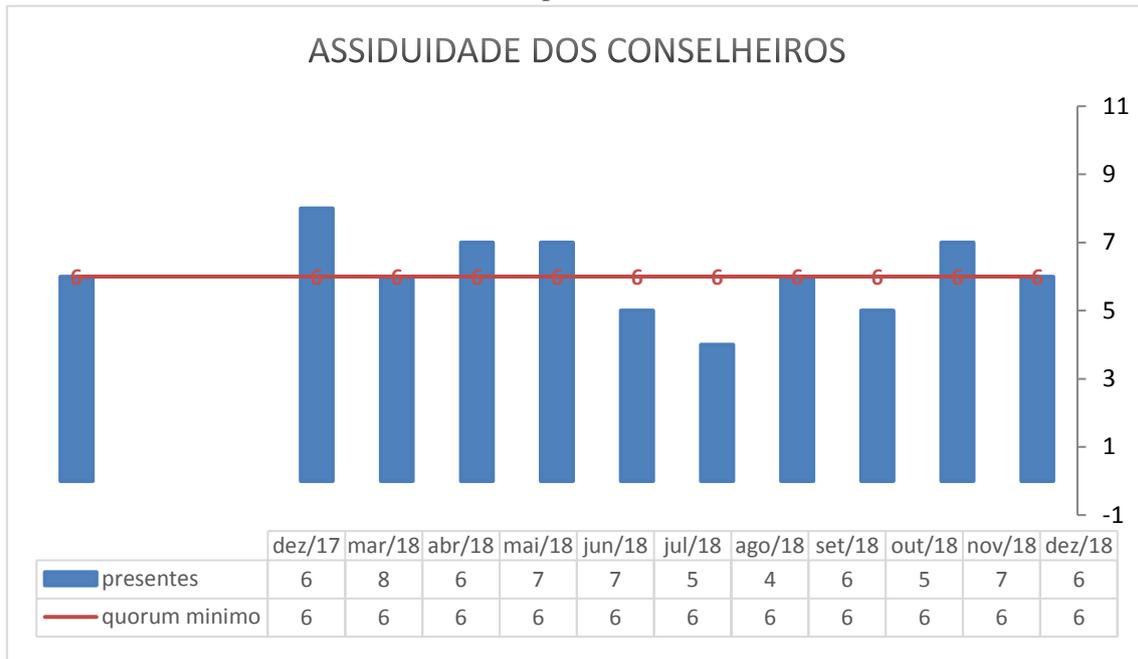
Organizado pelo autor.

* Aqui consideramos apenas o primeiro ano do biênio, dezembro de 2017 a dezembro de 2018.

** Essa representação tem direito a dois representantes; logo, das 12 reuniões, eles poderiam ter 24 presenças.

Considerando as reuniões ocorridas a partir de 14 de dezembro de 2017 até dezembro de 2018, o que percebemos foi que estas permaneceram seguindo os baixos níveis de presença, ocorrendo sempre com o máximo de 7 (sete) conselheiros.

Gráfico 02. Assiduidade dos conselheiros no período de dezembro de 2017 a dezembro de 2018.



Fonte: Mossoró, 2018.
Organizado pelo autor.

Comparando a assiduidade desse biênio com a do biênio 2013-2015, constatamos que a presença limitada dos conselheiros, sendo quase sempre apenas do mínimo necessário para ter validade a reunião, é uma realidade constante do Conselho durante todo o período avaliado, salvo no biênio 2015-2017, no qual sequer existem relatos de reuniões. Somado a isso, ainda temos o fato de que não há variação nesse pequeno quórum assíduo, o que compromete a legitimidade do Conselho como um todo, mitigando determinadas camadas sociais que ficam sem representação concreta. Essa legitimidade já é criticada e fragilizada pelo fato de a escolha da representação não advir de voto universal e pelo fato de parte do Conselho ser indicado por órgãos políticos (GOMES, 2015).

No referido biênio, chama a atenção ainda o fato de que duas reuniões ocorreram com quórum inferior ao mínimo. Pelo que pudemos extrair das atas, havia um entendimento de que, após determinado transcurso de tempo em relação ao horário previamente agendado para o início, a reunião poderia iniciar-se com qualquer quórum.

Sobre a necessidade de existência de quórum mínimo para que possa iniciar-se uma reunião, é importante mencionar que, em nenhum momento, o Regimento Interno do Conselho prevê tal regra. O que mais se aproxima dessa situação é o artigo 17, que determina que “nas reuniões, as deliberações serão tomadas por maioria simples de votos, cabendo ao presidente votar em caso de empate.”. Assim, em que pese contrariar os princípios gerais do Direito, não

há qualquer normativo expresso que esteja sendo descumprido ao se iniciar uma reunião com o número de conselheiros inferior à metade mais um do total do Conselho.

Ainda nesta seção que trata do funcionamento do Conselho, faz-se importante fazer algumas observações gerais quanto ao seu Regimento Interno.

Inicialmente, quanto à forma, identificamos que o texto normativo não apresenta total observância ao que se espera de uma norma. Os parágrafos que se seguem aos artigos são identificados por um asterisco e não pelo seu símbolo próprio, o “§”. Ademais, os artigos são todos identificados com numerais ordinais, ao invés de manterem essa forma apenas até o nono artigo.

Quanto à matéria, o Regimento deixa de normatizar situações importantes para o pleno funcionamento do Conselho, como o quórum mínimo exigido para as reuniões, a possibilidade de voto direto – ou apenas de desempate – por parte do presidente e a forma por meio da qual serão feitas as convocações e a disponibilização dos documentos referentes às respectivas pautas.

Com essa análise sobre os normativos internos do Conselho, a sua organização e o seu funcionamento a partir dos documentos oriundo do próprio Conselho, faz-se necessário avançar para a sua efetividade e os seus limites a partir das impressões dos próprios conselheiros.

4 A EFETIVIDADE E OS LIMITES DO CACS-FUNDEB DE MOSSORÓ-RN

Neste capítulo, faremos uma análise dos dados colhidos a partir dos formulários aplicados aos conselheiros cujo biênio de mandato iniciou-se em 2017. Na referida análise – sempre que for oportuno – traçaremos um paralelo com outros dados já colhidos, como atas das reuniões e dados financeiros do Conselho, além dos dados obtidos empiricamente a partir da observação não participante durante as reuniões do Conselho ocorridas durante o ano de 2018. Antes disso, entretanto, faz-se salutar liquidar a noção de efetividade a fim de categorizar tal conceito e permitir a sua identificação, ou não, nos aspectos aqui trazidos à tona.

Os estudos interessados na efetividade deliberativa da participação popular institucionalizada definem efetividade como a capacidade das instituições de influenciarem, controlarem e decidirem sobre políticas públicas (CUNHA, 2009; PIRES; VAZ, 2010; PIRES, 2011).

A fim de cunhar um entendimento mais denso e palpável da efetividade, é importante que tracemos ligeiras impressões de outros conceitos que lhe tangenciam, a exemplo da eficiência e da eficácia.

Em linhas gerais, podemos dizer que eficiência concentra-se na atividade-meio, na perspectiva de produzir o máximo com o mínimo, ou seja, concentra-se no processo em si. Por outro lado, a eficácia concentra-se no fim, com o atingimento do objetivo desejado, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para tal (TORRES, 2004; DALF, 1999; CHIAVENATO, 1994).

Dito de forma didática, é possível que imaginemos tais conceitos a partir da observância de um grupo de fiéis religiosos. Frequentar a Igreja e os eventos religiosos é eficiência, enquanto viver e praticar os valores religiosos são eficácia (CHIAVENATO, 1994).

Já à efetividade, dá-se um ar de maior complexidade. Esta, na seara pública, afere a medida em que os resultados de determinada ação estatal trazem benefício à população, sendo, portanto, mais abrangente que a eficácia, uma vez que esta indica se o objetivo foi ou não atingido, enquanto a efetividade demonstra se aquele objetivo trouxe ou não as pretendidas melhorias para a população (CASTRO, 2006).

Para Torres (2004), o conceito de efetividade não deve se relacionar estritamente ao de eficiência, uma vez que este tem um caráter econômico muito forte, de modo que nada seria mais inapropriado para a Administração Pública que fazer com eficiência o que não precisa ser feito. Para o autor, a efetividade alberga-se na premissa central de averiguar a real necessidade e a oportunidade das ações estatais, devendo-se deixar claro quais setores seriam beneficiados

e em detrimento de que outros atores sociais dar-se-ia tal benefício. Ademais, essa averiguação deve ser permeada de responsabilidade, transparência e democracia, na busca por sintonia e sensibilização da população para a implementação das políticas públicas.

Tal conceituação liga-se umbilicalmente à razão de ser desta pesquisa, uma vez que buscamos analisar a efetividade do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Mossoró-RN, com base nas definições teóricas delimitadas.

Assim sendo, resta-nos analisar especificamente os aspectos concretos acerca do Conselho do Fundeb, pontuando as suas normas de funcionamento e o seu funcionamento propriamente dito, na prática, buscando averiguar e aferir a efetividade desse Conselho no exercício das suas funções.

As normas que norteiam e estruturam os Conselhos e o seu funcionamento são fundamentais para orientarem e delimitarem as possibilidades de ações em determinados cenários institucionais. Não obstante, as instituições têm vida própria na sua dinâmica organizacional, que não necessariamente expressam as previsões normativas, indo além ou aquém do que fora determinado. Consequentemente, não apenas os normativos organizacionais que orientam a organização e o funcionamento dos processos deliberativos são levados em consideração neste trabalho, mas também os resultados efetivos das deliberações.

Dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, espera-se participação ativa diante do poder público e representatividade legítima perante a população. Espera-se que a intenção normativa de publicidade, pluralidade e igualdade deliberativa sejam concretizados pelo processo deliberativo existente a partir do Conselho. Assim, neste momento, a investigação buscou verificar se o CACS-Fundeb, como espaço público de natureza deliberativa, ostenta a capacidade de influenciar e efetivamente fiscalizar o uso dos recursos públicos provenientes do Fundeb, o que foi investigado por meio de alguns fatores, como a inclusão e a igualdade deliberativas, a proposição na confecção do orçamento público da educação e a legitimidade e a capacidade técnica para exercer o papel de conselheiro.

Dentre as hipóteses que nortearam esta pesquisa, consideramos que o Conselho seria composto por pessoas que não detinham conhecimento técnico suficiente para atestar a regularidade ou não das contas apresentadas pelo município, fato este que, por si só, prejudicaria a idônea fiscalização da instituição. Não obstante a esperada inidoneidade técnica por parte dos conselheiros, cogitamos que estes detinham total legitimidade representativa, que prestavam conta dos seus mandatos para os seus representados e que davam total publicidade para as deliberações do órgão colegiado. Ou seja, que o aparente despreparo técnico estaria

compensado pela forte e consistente legitimidade representativa e a ampla publicidade das deliberações.

Sobre essa legitimidade referida acima, faz-se necessário considerar e enfatizar que a “democracia deliberativa postula que a legitimidade democrática se funda no debate público e, portanto, decisões legítimas são aquelas oriundas da participação dos sujeitos afetados pela sua produção” (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p. 252).

Tais hipóteses levaram à construção de um modelo de análise baseado nas atas – durante todo o período da pesquisa, de 2013 a 2018 – e presença nas reuniões, na observação não participante e na análise do resultado da aplicação dos formulários aos conselheiros cujo biênio de mandato iniciou-se em 2017.

O interstício da pesquisa tem início em janeiro de 2013, por ter sido o ano em que houve situação singular na gestão municipal de Mossoró. Após vencer as eleições ocorridas em outubro de 2012, a prefeita Cláudia Regina Azevedo assumiu a prefeitura em janeiro do ano seguinte. Todavia, ainda em 2013, foi afastada da função pela Justiça Eleitoral. Naquele momento, assumiu a prefeitura o então vereador, presidente da câmara, Francisco José da Silveira Júnior, na condição de interino, sendo ratificado na função por meio de eleições suplementares, ficando no cargo até dezembro de 2016. Com as eleições de 2016, em janeiro de 2017, assumiu Rosalba Ciarlini Rosado como prefeita de Mossoró.

Percebemos que os cinco anos que a presente pesquisa abrange constituíram um período de efervescência política na cidade de Mossoró, uma vez que, naquele período, houve uma cassação de uma prefeita em pleno exercício, um prefeito interino e uma eleição suplementar. Além disso, 2013 foi o ano em que se iniciou um novo biênio de mandato para os conselheiros do Fundeb na cidade.

O formulário⁶ aplicado aos conselheiros em exercício no ano de 2018 dividiu-se em três títulos: o primeiro tratou do perfil do conselheiro, o segundo sobre o conselheiro no Conselho e o terceiro e último sobre a atuação do Conselho propriamente dita.

Na primeira parte da entrevista, objetivamos traçar um perfil dos conselheiros que exercem a representação social perante o Conselho. No momento, foram feitas perguntas relacionadas a idade dos conselheiros, naturalidade, tempo de residência em Mossoró, nível de escolaridade com a respectiva área de formação, faixa de renda, profissão e se estudou em escolas da rede pública e se seus filhos – em os tendo – estudavam em escolas da rede pública.

⁶ O formulário que foi aplicado aos conselheiros está integralmente disponível no apêndice desta pesquisa.

As perguntas relacionadas à naturalidade e ao tempo de residência em Mossoró tinham um intuito de definir o nível de convivência entre o a vivência cotidiana do conselheiro e a realidade municipal estudada e por ele acompanhada por meio do Conselho.

Saber a data de nascimento, o gênero, o nível de escolaridade e a área de formação e a profissão foi necessário para traçarmos o nível de conhecimento técnico do conselheiro com relação às possíveis funções que este exerceria no Conselho.

Outro importante fator cujo conhecimento se fazia necessário era verificar o grau de sensibilidade e interesse direto dos conselheiros com relação às demandas de interesse coletivo que eram discutidas no Conselho, pois, segundo alguns autores (PIRES; VAZ, 2010; SILVA, 2007), é recorrente a ausência da cultura participativa e o desinteresse por assuntos coletivos que privilegiam direitos e prerrogativas difusas. Desse modo, questionamos se os conselheiros haviam estudado, ou estudavam, em escolas da rede pública de ensino, a sua faixa de renda, se tinham filhos e se esses filhos estudavam na rede pública de ensino.

A segunda parte do formulário referiu-se ao perfil do conselheiro como integrante do Conselho. Nesta, todas as perguntas foram abertas, discursivas, apesar de muitas delas comportarem respostas puramente objetivas.

Os dois primeiros itens questionaram o conselheiro sobre quantos mandatos ele já exercera como conselheiro do Fundeb, qual a sua representação, se já havia participado de outros conselhos e por quantos mandatos.

Esses itens iniciais tiveram a intenção de identificar a categoria que o conselheiro está representando e, em especial, identificar conselheiros contumazes, seja no conselho do Fundeb, seja em outros conselhos. Cruzando essa informação com a forma de indicação, torna-se possível identificar eventuais conselheiros que seriam recorrentemente indicados para os conselhos e como se daria essa indicação, o que possibilitaria delimitar qual a sua real legitimidade perante os seus representados.

As três perguntas seguintes foram: “por quais motivos está participando do Conselho do Fundeb?”, “Como você foi selecionado/escolhido para representar a sua categoria no CACS? Como foi o processo de escolha” e “Você repassa informações aos representados da sua categoria? De que maneira essa comunicação ocorre?”.

A partir das respostas a esses itens, buscamos identificar a legitimidade das representações, cuja importância é mola matriz do instituto do controle social (GOMES, 2015. BRAVO; CORREIA, 2012), além de identificar a existência de dois importantes elementos da

Democracia Participativa, quais sejam a participação do cidadão na formulação de políticas e decisões estatais e a autogestão dos serviços públicos (GRAU, 1998).

Tornou-se possível, igualmente, a partir desses itens, identificar a existência ou não da maior percepção da população no que diz respeito ao seu direito de participar, mesmo por meio dos seus representantes (MENEGUELLO, 2013).

As duas últimas perguntas da segunda parte do formulário foram assim descritas: “Para você, qual a principal atribuição do Conselho do Fundeb?” e “Você sabe quanto dos recursos do Fundo é direcionado para manutenção das escolas? Se sim, quanto?”

Nesse momento, a ideia foi exatamente identificar o conhecimento técnico do conselheiro acerca de informações incipientes e básicas do Conselho. A primeira pergunta deixaria o conselheiro mais à vontade, dado o seu cunho altamente subjetivo, o que se pode depreender pela própria forma como se faz a pergunta. A alta carga de subjetividade foi esperada e, de certa forma, incentivada.

Já no segundo questionamento, a resposta alternativa “sim” ou “não” é acompanhada imediatamente por um pedido de comprovação para um caso de resposta positiva. Aqui esperamos identificar exatamente o nível de conhecimento teórico ou empírico da situação do Conselho. Dito de outra forma, segundo a legislação, no máximo 40% do Fundo devem ser aplicados em investimentos dessa natureza - esta seria uma resposta teórica e, frisemos, elementar no que diz respeito aos recursos do Fundeb. Já a resposta prática correta seria no sentido de indicar, mesmo que aproximadamente, quanto, de fato, é investido na manutenção das escolas. Esse percentual, em que pese o teto estipulado legalmente, conforme demonstramos neste trabalho, durante os anos pesquisados, gira no patamar de 5%, muito distante do máximo estabelecido em lei.

Assim, essas últimas perguntas tinham como principal intenção aferir o conhecimento do conselheiro acerca da situação fática do Conselho por ele composto e que tem como essencial finalidade acompanhar e fiscalizar o uso do Fundeb.

A terceira e derradeira parte do formulário teve como objetivo averiguar a posição dos conselheiros no que diz respeito à atuação do Conselho, com o objetivo de confrontar as informações coletadas por esse meio com as demais fontes já levantadas e descritas.

As três primeiras perguntas objetivaram simplesmente analisar as condições de funcionamento e operacionalidade do Conselho. São elas: “Como você fica sabendo da realização das reuniões? A pauta e os documentos são disponibilizados previamente?”; “A sede em que ocorrem as reuniões é apropriada?” e “Qual a periodicidade das reuniões?”.

São perguntas cujas respostas já estariam disponíveis pela análise documental. Porém, a fim de retratar a fidedignidade das respostas fornecidas pelo conselheiros por meio do formulário e para confrontá-las com as outras fontes, optamos por utilizá-las.

A sequência de quesitos seguintes, todos de caráter objetivo, visou analisar a observância do princípio da transparência por parte do Conselho. São eles: “As reuniões são abertas ao público em geral? Qualquer pessoa pode participar como ouvinte?”, “O Conselho disponibiliza para a sociedade o acesso aos documentos analisados? Se sim, é livre ou apenas mediante requerimento?”, “As escolas recebem algum tipo de comunicado do Conselho com relação aos valores recebidos e investidos do Fundeb?”.

Os itens seguintes foram confeccionados com a intenção de verificar a idoneidade técnica dos conselheiros, partindo de uma base elementar que os qualifique para exercer a função de conselheiro, e como eles tratam possíveis irregularidades identificadas no exercício das suas atribuições. Os itens são os seguintes: “Você consegue entender os dados e documentos referentes à prestação de contas enviados pelo Município?”, “Os documentos enviados são suficientes para o exercício do controle e da fiscalização?”, “Você sabe qual percentual, em média, dos recursos do Fundeb são voltados para a folha de pagamento?”, “Você sabe como é feita a divisão de recursos para equipamentos e reformas entre as escolas da cidade?”, “Você já identificou alguma irregularidade na utilização dos recursos públicos em sua atuação no Conselho? Se sim, que providência tomou?””, “Você já participou de atividades de capacitação e formação sobre o Fundeb e/ou sobre o Conselho? Se sim, você acha que foi suficiente para a sua capacitação como conselheiro?”

Como podemos perceber, os itens acima transcritos retratam também a relação existente entre o Executivo Municipal e o Conselho no que diz respeito à transparência e à possibilidade de fiscalização e acompanhamento.

Um dos quesitos inseridos no formulário diz respeito ao exercício das atribuições do Conselho, porque um dos pontos motrizes de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social, como o próprio nome já diz, é acompanhar as políticas públicas e não apenas fiscalizá-las. Assim, a participação do Conselho na discussão e na elaboração do orçamento municipal seria essencial para o pleno exercício da democracia participativa (GRAU, 1998), visto a fundamental importância da participação das várias camadas sociais, devidamente representadas, nesse momento da política educacional (WHITAKE, *et al*, 1989).

Derradeiramente, o formulário encerra com um questionamento aberto e subjetivo acerca da concreta atuação do Conselho: “Você acredita que a atuação do CACS-Fundeb tem contribuído para a melhoria da educação no município de Mossoró? Por quê?”.

Apresentado o relatório e a razão de ser dos questionamentos que o compõem, faz-se salutar passar a analisar as respostas dos conselheiros sob o prisma científico.

Com relação à primeira parte do Formulário, sobre o perfil dos membros do Conselho, observamos que os conselheiros têm, em média, 43 anos, sendo o mais jovem com 17 anos e o mais idoso com 59 anos de idade, e que a sua totalidade é natural da região do oeste potiguar, sendo 73% (setenta e três por cento) do total naturais da própria cidade de Mossoró.

Quando consideramos, independentemente da naturalidade, o tempo em que vivem na cidade de Mossoró-RN, apenas 01 (um) entrevistado não declarou residir na cidade há mais de doze anos.

Tais dados demonstram que considerável maioria dos conselheiros vivencia, cotidianamente, há mais de uma década, a realidade que fiscalizam por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Esse conhecimento dos conselheiros sobre a realidade local é corroborado ao constatarmos que 100% deles estudaram (ou estudam) na rede pública de ensino, objeto de fiscalização do Conselho, ou seja, sabem – na prática – como se dá a vivência e o cotidiano na rede pública de ensino municipal.

Outro aspecto por meio do qual podem transparecer maior experiência, vivência e sensibilidade dos conselheiros com o objeto de fiscalização do Conselho é o fato de que cerca da metade dos conselheiros que declararam ter filhos em idade escolar disse que estes estudam na rede pública de ensino.

Por fim, quanto ao perfil do conselheiro, chama a atenção a composição do Conselho no que diz respeito ao gênero. Dos 11 (onze) conselheiros titulares, 01 (um) é do gênero masculino, sendo 90,9% da composição do gênero feminino, a maioria dela com formação superior em Pedagogia.

A fim de demonstrar com maior clareza e objetividade o perfil do conselheiro do Conselho do Fundeb de Mossoró, segue tabela contendo todos os dados utilizados:

Quadro 11. Dados dos conselheiros do mandato referente ao biênio 2017-2019.

Representação	Idade	Naturalidade	Gênero	Formação	Tempo residência Mossoró	Faixa de renda	Profissão	Estudou em escola pública	Tem filhos	Filhos estudam em escola pública
Secretaria de Educação	55 anos	Mossoró-RN	Feminino	Pedagogia. com especialização	Acima de 12 anos	De 5 a 7 S.M.	Serv. Público Efetivo	Sim	Sim	Não
Gabinete da Prefeitura	59 anos	Mossoró-RN	Feminino	Serv. Social. com especialização	Acima de 12 anos	A partir de sete S.M.	Serv. Público Efetivo	Sim	Sim	Não
Diretores	52 anos	Campo Grande-RN	Feminino	Pedagogia. com especialização	Acima de 12 anos	De 5 a 7 S.M.	Serv. Público Efetivo	Sim	Sim	Não
Conselho Tutelar	37 anos	Mossoró-RN	Masculino	Direito com especialização	Acima de 12 anos	De 5 a 7 S.M.	Advogado	Sim	Sim	Não
Conselho Municipal de Educação	45 anos	Mossoró-RN	Feminino	Pedagogia. com especialização	Acima de 12 anos	De 3 a 5 S.M.	Serv. Público Efetivo	Sim	Sim	Não
Pai de alunos	41 anos	Assú-RN	Feminino	Ens. Médio	Entre 4 e 6 anos	Sem renda	Desempregada	Sim	Sim	Sim
Pais de alunos	39 anos	Mossoró-RN	Feminino	Ens. Médio	Acima de 12 anos	Até 1 S.M.	Autônomo	Sim	Sim	Sim
Alunos	17 anos	Mossoró-RN	Feminino	Fund. incompleto	Acima de 12 anos	Sem renda	Estudante	Sim	Não	Não se aplica
Alunos	19 anos	Mossoró-RN	Feminino	Fund. incompleto	Acima de 12 anos	Sem renda	Estudante	Sim	Não	Não se aplica

Professores	54 anos	Mossoró-RN	Feminino	Pedagogia. com especialização	Acima de 12 anos	A partir de 7 S.M.	Serv. público efetivo	Sim	Sim	Sim
Funcionários	49 anos	Caraúbas-RN	Feminino	Pedagogia. com especialização	Acima de 12 anos	De 1 a 3 S.M.	Serv. público efetivo	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados colhidos por formulário aplicado aos conselheiros (2018).

Quanto à segunda parte da entrevista, relacionada à atuação do conselheiro perante o Conselho, diferentemente da primeira e da maioria da terceira e última parte, em que as perguntas eram objetivas, abrimos espaço para respostas abertas, mas que comportavam respostas diretas e objetivas. Algumas delas – como demonstramos no início deste capítulo – tinham a intenção direta de verificar a real representatividade do conselheiro, uma vez que questionavam os motivos para estarem participando do Conselho, a forma como se deu a sua escolha e se repassavam informações do Conselho aos seus representados.

Pelas respostas às perguntas dessa segunda parte, em geral, podemos notar uma considerável falta de interesse dos próprios representados com a coisa pública, uma vez que não recebiam qualquer informação dos seus representantes e não iam em busca de informações deles. Essa conclusão partiu, especificamente, das respostas dadas à seguinte pergunta: “Você repassa informações aos representados da sua categoria? De que maneira essa comunicação ocorre?”.

As respostas, literalmente, foram: “Repasso em partes, em reuniões ou individualmente, e apenas o que for pertinente”; “não, não há interesse de ouvir”; “comunico apenas para o meu suplente”; “Sim, na reunião dos conselheiros da escola”; “Não, só quando há informações importantes e ocorre assembleia”. As demais respostas resumiram-se a um lacônico “não”.

Como podemos perceber, os conselheiros não fazem esse trabalho de prestação de contas do seu mandato com os seus representados e eles, os representados, também não buscam informações daqueles, fragilizando e contrariando a teoria de Meneguello (2013) de que a população tem desenvolvido cada vez mais a percepção da importância da participação social e se introduzido nela.

Somadas a isso, temos as respostas relacionadas às formas de escolha para representação das categorias. As representantes dos alunos foram indicadas pela direção da escola e eleitas no Conselho das Escolas por aclamação. As representações dos servidores técnicos, da Secretaria de Educação, do Conselho Municipal de Educação e do Poder Executivo (Gabinete da Prefeitura) foram escolhidas por indicação e convite, algumas vezes da própria Secretária de Educação. A representante dos professores foi eleita por votação por aclamação no âmbito do respectivo sindicato. A dos diretores de escola se deu por votação dentre eles. A do Conselho Tutelar e a dos Pais, respectivamente, por eleição e aclamação dentre os seus pares.

Com isso, o que se torna perceptível é que grande parte da população, aquela diretamente interessada nos potenciais serviços prestados pelo Conselho do Fundeb, sequer

sabe da sua existência e das suas possibilidades de funcionamento em prol da garantia do pleno direito à educação.

Sobre o perfil dos conselheiros no Conselho, o que constatamos foi que 70% deles estão no primeiro mandato como Conselheiro do Fundeb, ou seja, não apresentam experiência quanto ao objeto daquele Conselho especificamente.

Não obstante tal aparente inexperiência dos conselheiros, no questionamento seguinte, pudemos observar que cerca de 80% do total já participou de outros Conselhos, o que demonstra o perfil participativo das pessoas que assumiram esse encargo, embora não especificamente sobre o Fundeb.

Esse perfil participativo é ratificado quando analisamos as respostas dadas à pergunta “Por quais motivos está participando do Conselho do Fundeb?” e percebemos que cerca da metade dos conselheiros respondeu alegando seu perfil participativo e sua vontade de conhecer o Conselho e a distribuição de verbas da educação.

Podemos gerar preocupação quanto à representatividade e à legitimidade do Conselho a resposta dada pela outra metade dos conselheiros a essa mesma pergunta, visto que estes – quase em uníssono – responderam que o motivo para estarem compondo o Conselho foi indicação e convite de terceiros, desde a Secretária de Educação até as direções sindicais locais.

Esse quadro tem uma relação direta e recíproca de causa e consequência com a forma por meio da qual os conselheiros são escolhidos. O que observamos sobre esse ponto foi que, em nenhum dos casos, houve efetiva concorrência para representar a respectiva classe. Quando não havia indicação direta do nome da representação, havia votação meramente simbólica, por aclamação. Essa situação corrobora crítica com relação à falta legitimidade social do Conselho de controle social, que necessita da participação popular, mas que é totalmente preterido (FERRARI; FERRARI, 2007).

Mesmo os conselheiros que declaram participar do Conselho pelo desejo de contribuir e conhecer mais do Fundeb receberam convites – ou foram convencidos – a se candidatar para representar a sua categoria.

Essa ausência de *animus* dos componentes da categoria de representá-la em Conselho de Acompanhamento e Controle Social ocasiona um fatal desinteresse tanto dos representantes quanto dos representados sobre a temática do Conselho. Essa situação é fielmente retratada no questionamento acerca do repasse de informações das reuniões pelo representante para os representados.

O que percebemos, faz-se mister reiterar, é que a grande maioria dos conselheiros não repassa qualquer informação para a sua base. Esse fato, juntamente com a precária forma de escolha dos representantes, alija sobremaneira a legitimidade social do Conselho, a qual teria como fundamento primário a participação popular e o controle social.

Nesse ínterim, uma resposta em especial chama a atenção: “Não, não há interesse dos representados para ouvir”.⁷ Essa resposta foi dada por uma das representantes dos alunos, de modo que resta demonstrada a ausência de interesse por parte da comunidade por temas que trariam benefícios puramente coletivos e não unicamente individuais, constatação esta já reconhecida em alguns outros estudos (SILVA, 2007; PIRES; VAZ, 2010).

Finalizando o segundo bloco, foram feitas duas perguntas relacionadas ao Conselho propriamente dito. A primeira dizia respeito ao que o conselheiro considerava como principal atribuição do Conselho do Fundeb, de cunho subjetivo; e a segunda, de cunho objetivo, questionava quanto do valor total do Fundo era direcionado para a manutenção das escolas.

Na resposta à primeira pergunta, a maioria dos conselheiros resumiu a resposta a uma palavra: fiscalizar. Mas uma resposta em especial chamou a atenção, pela possível similitude que apresenta com relação à realidade constatada ao longo das reuniões. A resposta foi a seguinte: “Aprovar as contas encaminhadas pela prefeitura”.

Como já discutimos neste trabalho, das várias atribuições possíveis e devidas ao Conselho, a mais utilizada é exatamente a de aprovar as contas emitidas pela Prefeitura Municipal e, mesmo essa função é exercida sem muitas discussões e legitimidade, podendo ser considerada simples homologação da utilização do recurso público por parte do Poder Público.

Quanto à segunda pergunta, de cunho mais técnico e específico, a intenção seria verificar o nível de conhecimento dos conselheiros com relação a dados básicos do Conselho. Aqui é importante reiterar que os recursos provenientes do Fundo têm relativa vinculação, uma vez que no mínimo 60% deles devem ser investidos na folha de pagamento dos professores e no máximo 40% devem ser destinados a equipamentos e reformas em prol das escolas.

Desse modo, em que pese ser uma informação básica para aqueles que exercem o papel de fiscalização do uso dos recursos do Fundeb, nenhum dos conselheiros conseguiu responder qual o valor investido para essa finalidade, o que demonstra aparente despreparo técnico para exercer a função representativa de controle social.

⁷ A pergunta para essa pergunta foi a seguinte: “Você repassa informações aos representados da sua categoria? De que maneira essa comunicação ocorre?”

As respostas a esses dois últimos itens limitam a capacidade de acompanhamento e controle social dos conselheiros. Vejamos que a sociedade pode ser enxergada a partir de três elementos: Estado, mercado e sociedade civil (HABERMAS, 1997), de modo que a sociedade civil apresenta um papel dualista. Por um lado, vivencia, colhe e condensa os problemas sociais, rompendo a passividade social e, por outro, direciona e reivindica diretamente ao Estado a solução de tais problemas (CUNHA, 2009). Essa concepção corrobora a ideia de não delimitação do público ao estatal, cunhada por Grau (1998).

A terceira e última parte da entrevista começa e termina com perguntas abertas, mas, em sua maioria, comporta perguntas objetivas com opções de “sim” ou “não”. Nessa parte, analisamos a atuação do Conselho com perguntas cujas respostas revelam a relação do Conselho com o poder público municipal, com a sociedade e com o exercício das suas próprias atribuições.

A primeira pergunta dessa derradeira parte da entrevista diz respeito à forma de ciência dos conselheiros sobre as reuniões e se recebem antecipadamente a pauta e os documentos a serem debatidos.

Pudemos constatar que houve um calendário de reuniões previamente estabelecido para todas as reuniões ordinárias – que ocorrem mensalmente – e que a convocação propriamente dita é feita por meio de um grupo de um aplicativo de troca de mensagens instantânea, *Whatsapp*, e que, em algumas vezes, ocorre também ligação por parte da secretária do Conselho ou da presidente, convocando para a reunião.

Quanto aos documentos e à pauta, foi dito que estes não eram disponibilizados previamente aos conselheiros, mas que, após estes reivindicarem, essas informações passaram a ser-lhes enviadas previamente: a pauta, pelo aplicativo de troca de mensagens e os documentos por e-mail, apesar de alguns conselheiros pontuarem que não conseguiam receber esses documentos.

As perguntas seguintes foram elaboradas no sentido de verificar a transparência existente no Conselho e como os conselheiros veem essa transparência. Focamos na participação nas reuniões por terceiros, não conselheiros e na disponibilidade de documentos relacionados ao Fundeb para a comunidade em geral.

Perguntados especificamente se as reuniões eram abertas ao público em geral e se qualquer pessoa poderia participar como ouvinte, 54,5% dos conselheiros responderam que não.

Sobre esse ponto, é fundamental informar que o autor desta pesquisa participou das reuniões do Conselho na condição de ouvinte durante todo o ano de 2018 e que, para que isso ocorresse, foi preciso que fosse submetida ao pleno a possibilidade ou não de ele participar. De modo que só foi possível a sua participação devido à concordância expressa da maioria dos conselheiros, em votação própria.

Assim sendo, verificamos que, embora as reuniões não sejam abertas ao público em geral, qualquer pessoa pode participar delas como ouvinte, uma vez que tal pleito pode ser analisado pelos conselheiros, que deliberam sobre o deferimento ou não da participação.

Já sobre a disponibilidade dos documentos apreciados em reunião à sociedade em geral para análise, 6 dos 11 conselheiros responderam que tais documentos não estariam disponíveis, sendo eles as representações do Conselho Tutelar, dos pais, dos alunos (ambas), da Secretaria de Educação e dos diretores de escolas. E todos os 5 conselheiros que afirmaram que tais documentos estariam disponíveis para a sociedade defenderam que tal acesso se daria mediante requerimento.

Nesse aspecto, mais uma vez, é importante analisar as informações prestadas pelos conselheiros em paralelo com o que foi observado *in loco* com a observação não participante. Em reunião ocorrida no segundo semestre de 2018, o autor solicitou, ao final de uma reunião, acesso aos documentos analisados para fins de prestação de contas do Município. Em resposta, foi-lhe dito que ele não poderia ter acesso a tais documentos, mas que se iria submeter o pedido ao pleno da reunião seguinte. Na reunião seguinte, o pedido foi posto em votação e aprovado.

Assim, verificamos que, de fato, os documentos podem ser acessados por terceiros, não conselheiros, mas que tal acesso se dá mediante requerimento. Nesse caso, observamos ainda a ausência de proceduralizações e de informações pelos próprios conselheiros, que não têm uma rotina de procedimentos própria e determinada.

Pudemos constatar que outro motivo para a divergência entre as respostas, algumas destoantes da realidade, foi o fato de que muitos dos conselheiros não participam das reuniões do Conselho. Conforme já constatamos alhures, as reuniões – na sua grande maioria – ocorrem com quórum mínimo e este geralmente é composto pelas mesmas representações.

Na sequência, a fim de identificar a relação do Conselho com as escolas e a transparência usufruída por estas, foi perguntado aos conselheiros se as escolas recebem algum tipo de comunicado do Conselho com relação aos valores recebidos e investidos do Fundeb. Além disso, essa resposta indicaria o grau de possibilidade que teriam os integrantes das escolas de

poder exercer o controle espontâneo sobre os recursos investidos localmente e cobrar as devidas melhorias nos seus ambientes de aprendizado e convivência.

A disponibilização seria importante até mesmo para despertar na comunidade acadêmica a cultura fiscalizadora e participativa, em especial no corpo discente, a exemplo do que ocorreu no caso descrito na obra “Diário de Classe”, de autoria de Isadora Faber (2014), que, aos 13 anos de idade, foi capaz de revolucionar a realidade local da sua escola pública por meio de efetivas participação e fiscalização.

Sobre a pergunta, em uníssono, os conselheiros responderam que as escolas não recebem qualquer tipo de comunicado por parte do Conselho.

Ainda no que diz respeito ao constitucional princípio da transparência – mas dessa vez considerando a relação da Prefeitura Municipal com o Conselho – foram feitas duas perguntas aos conselheiros.

Na primeira, questionamos se os conselheiros conseguiam entender os dados e documentos referentes à prestação de contas que eram enviados pelo município. A essa pergunta apenas dois conselheiros responderam sim, ou seja, que entendiam os documentos enviados. São eles os representantes dos diretores de escola e da Secretaria de Educação, vice-presidente e secretária do Conselho, respectivamente, cuja assiduidade nas reuniões do conselho muito se aproxima de 100% (cem por cento).

Esse fato, de que mais de 70% dos conselheiros não entendem os documentos e dados que analisam, prejudica significativamente a efetividade fiscalizatória do Conselho, pois mais da metade do Conselho sequer compreende os dados que estão sendo analisados e fiscalizados, impedindo, portanto, a real análise e o controle sobre o uso do Fundo.

A segunda pergunta, cujas respostas ratificam o entendimento anterior, questiona se eles consideram suficientes para o exercício do controle e da fiscalização os documentos encaminhados pela Prefeitura. 90,9% dos conselheiros declaram não serem esses documentos suficientes.

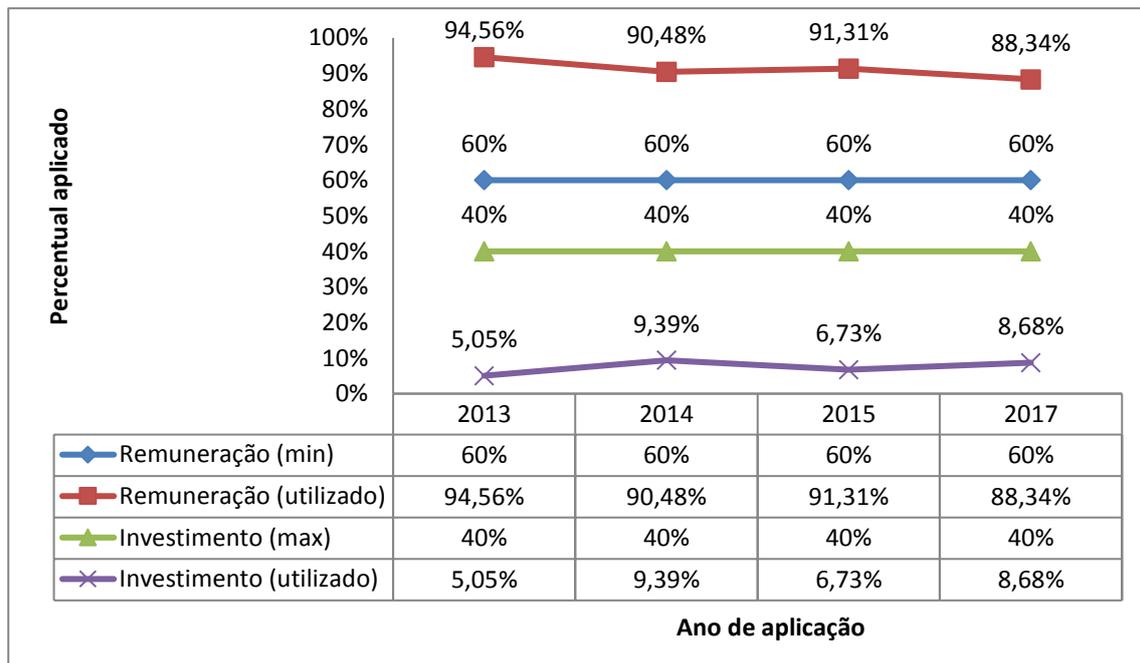
Essa situação reforça as limitações técnicas do Conselho, uma vez que, além de a maioria da sua composição não entender exatamente os dados enviados para análise, ainda os julgam insuficientes para a análise e a fiscalização das contas. Somado a isso, temos o alarmante dado, considerado um limitador do pleno exercício do controle social, que é a ininteligibilidade dos documentos apresentados ao Conselho (BRAVO; CORREIA, 2012).

O bloco de perguntas seguinte foi conduzido com o intuito de verificar o nível de conhecimento dos conselheiros com relação aos dados analisados ordinariamente pelo Conselho.

A exemplo da última pergunta da segunda parte da entrevista, que questionava se o conselheiro sabia quanto dos recursos do Fundo é direcionado para manutenção das escolas, essas duas são igualmente básicas para um Conselho cuja finalidade é analisar e fiscalizar a utilização dos recursos públicos.

Foi perguntado se o conselheiro sabia qual percentual, em média, dos recursos do Fundeb é voltado para folha de pagamento. 54,5% dos conselheiros responderam não saber. Os demais, que responderam saber, afirmaram logo na sequência que seria 60% o valor percentual solicitado. Ocorre, todavia que o percentual apontado é o previsto em lei como o mínimo que deve ser investido para essa finalidade, o que não corresponde – sequer por aproximação – ao que é praticado no município de Mossoró, conforme vemos abaixo.

Gráfico 03. Percentual das verbas do Fundeb utilizadas para remuneração dos profissionais da educação (mínimo legal e valores utilizados) e para investimentos na educação básica (máximo legal e valores utilizados).



Fonte: BRASIL, 2018.

Organizado pelo autor.

O que verificamos é que – diferentemente do que foi afirmado pelos conselheiros que informaram saber da divisão do referido percentual – a parcela do Fundeb que é investida na

folha de pagamento ultrapassa consideravelmente o mínimo estabelecido legalmente – que é de 60% –, chegando a cerca de 90% durante todos os anos⁸ analisados.

A segunda pergunta, um pouco mais específica, questionava sobre como seria feita a divisão de recursos para equipamentos e reformas entre as escolas da cidade. 90,9% dos conselheiros afirmaram desconhecer tal divisão.

A partir dessas respostas, é possível identificar que os conselheiros não detêm o conhecimento técnico mínimo esperado de quem analisa as contas públicas relacionadas ao Fundo. Ora, a divisão dos recursos provenientes do Fundeb entre a folha de pagamento e os demais investimentos é dado básico a partir do qual é possível controlar a forma como se tem investido. Desconhecer tal dado na prática alija consideravelmente o poder fiscalizatório do Conselho.

Esse dado é refletido com excelência por meio das respostas das perguntas seguintes. Estas questionam se o conselheiro já identificou alguma irregularidade na utilização dos recursos públicos em sua atuação no Conselho. Mais de 80% dos entrevistados relatou que não, e os quase 20% que relataram que sim, ao serem perguntados sobre qual providência haviam tomado, responderam que sugeriram a aprovação daquelas contas com ressalvas.

Dito de outra forma, o desconhecimento sobre os dados concretos do Conselho por parte dos conselheiros os impede de – até mesmo – ter segurança de efetivamente identificar vícios na utilização dos recursos. E mesmo quando há indícios de tal mácula, a providência não ultrapassa a mera oposição de “com ressalvas” na aprovação das contas.

Esse desconhecimento abrange também o aspecto técnico da formação dos conselheiros. Tal afirmação encontra base nas respostas destes ao serem questionados se já haviam participado de alguma formação e capacitação sobre o Conselho e sobre o Fundeb e – em caso positivo – se estas teriam sido suficientes para lhes capacitar de fato.

Ao passo que 6 dos 11 conselheiros responderam que haviam participado de capacitações, sendo eles a representação dos diretores de escolas, do Conselho Tutelar, dos professores, dos alunos, do Poder Executivo (Gabinete da Prefeitura), da Secretaria de Educação e do Conselho Municipal de Educação, apenas um deles, a representação do diretores de escolas, respondeu afirmativamente quanto à suficiência daquelas para lhe capacitar como

⁸ Aqui é importante destacar que o ano de 2016 não dispõe de dados. De acordo com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, a ausência de dados referentes ao ano em questão é resultado da desídia do município de Mossoró que não os informou. Importante destacar ainda que tal fato tem estreita e direta correlação com o fato de que o biênio 2015-2017 não apresenta qualquer documentação referente às reuniões do Conselhos do Fundeb em Mossoró.

conselheiro. Ou seja, fica cabalmente demonstrado que a quase totalidade dos integrantes do CACS Fundeb de Mossoró não está tecnicamente preparada para exercer o seu papel cidadão.

Esse fato, ao ser somado com a mitigada legitimidade representativa da sociedade – conforme vimos nas respostas às perguntas acima – demonstra um duplo e fatal vício no que diz respeito a tal representação, uma vez que os conselheiros não detêm conhecimento técnico sobre o tema e, igualmente, não desempenham uma legítima representatividade de diálogo com suas bases de representação.

Essa aparente ausência de legitimidade político-representativa dos conselheiros e os vícios no atendimento aos princípios de publicidade e transparência vão de encontro a conceitos apresentados por Filgueiras (2018) acerca da governança democrática, que apresenta como elementos fundamentais para a constituição da gestão pública os mecanismos de transparência e *accountability* e os mecanismos de participação política.

Por ser a governança democrática conceito que tangencia a presente análise, auxiliando na categorização do que se espera de uma democracia participativa, faz-se necessário estabelecer o seu conceito como um modelo de administração pública que vai além do gerencial e no qual a qualidade dos serviços públicos importa para a cidadania. Isso significa a administração em público, que, além da eficiência e da eficácia, implica na legitimidade da ação estatal, tendo em vista serviços e políticas públicas capazes de promover a equidade e incorporar valor público (axiologicamente) às ações do Estado (FILGUEIRAS, 2018).

Por fim, quanto às perguntas objetivas, buscando-se identificar o exercício de outras possíveis funções do Conselho na prática e o seu poder de influência sobre as deliberações de organização orçamentária prévia, perguntamos se o Conselho participa do processo de elaboração ou discussão do orçamento municipal. Por unanimidade, a resposta foi negativa. O Conselho não apresenta qualquer influência sobre a elaboração do orçamento municipal da educação, sequer participando de qualquer reunião ou deliberação sobre o assunto.

Nesse sentido, temos que a Democracia Participativa é constituída a partir de três principais atributos: a) recuperação de atores e figuras sociais, b) participação do cidadão na formação de políticas e decisões estatais e, c) autogestão social dos serviços públicos (GRAU, 1998). Dentre eles, constatamos que a participação do cidadão na formação de políticas e decisões estatais resta totalmente prejudicada, dada a omissão do Conselho quanto ao exercício dessa importante atribuição prevista no art. 24, §9º da Lei 11.494/2007.

Esse fato demonstra a mitigação de funções – de fato – vivenciada pelo Conselho, uma vez que, das inúmeras atribuições e possibilidades de atuação legalmente a ele atribuídas, a sua

atuação resume-se, mormente, em aprovar as contas encaminhadas pela Prefeitura Municipal com documentos insuficientes e limitados.

Ao final de toda a entrevista, considerando todas as perguntas já feitas e respondidas, foi feita a seguinte pergunta aos conselheiros: “Você acredita que a atuação do CACS-Fundeb tem contribuído para a melhoria da educação no município de Mossoró? Por quê?”. Apenas duas conselheiras responderam afirmativamente, a presidente e a secretária do Conselho, sendo que uma delas acrescentou que seria de forma tímida.

Conseqüentemente, a grande maioria dos conselheiros respondeu que não, que não acreditava que a atuação do Conselho do Fundeb de Mossoró estava contribuindo efetivamente para a melhoria da educação no município. Sobre as justificativas a essas respostas, duas em especial chamaram a atenção, primeiro por terem fundamentos idênticos; segundo, pela fidedignidade com o que foi observado pela observação não participante. Esses conselheiros justificaram argumentando que o Conselho era um mero aprovador formal das contas encaminhadas pela Secretaria de Educação e Prefeitura Municipal.

Assim, finda a análise das respostas dadas pelos conselheiros aos itens dispostos no formulário, traçando-se um paralelo com o referencial teórico sobre o tema e as demais fontes de dados da pesquisa, passemos às considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ENCAMINHAMENTOS E PROPOSTAS

A utilização dos recursos públicos no nosso país foi sistematicamente submetida a vários graus de participação e fiscalização. Essa situação se deu de forma paralela, por meio de movimentos sociais e de determinações legais, incluindo aqui a própria Constituição Federal de 1988, o que resultou em uma maior institucionalização da participação popular no Brasil.

Dentre as tantas formas de participação popular e controle social brasileiras, detivemos, neste trabalho, aos Conselhos, especificamente ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-Fundeb de Mossoró/RN.

Buscamos verificar a efetividade do controle social exercido pelo Conselho Municipal do Fundeb perante a distribuição de receitas para a educação e saber se os propósitos do Conselho são bem regulamentados e devidamente executados, de modo a exercer o real controle social sobre o planejamento e a execução das receitas destinadas à educação.

Assim, foram feitos quatro questionamentos. O primeiro deles disse respeito a composição e atribuições do CACS, se proporcionavam autonomia suficiente para o colegiado. Para tanto, foram analisadas a lei de criação e as portarias de nomeação do Conselho, comparando-as com a composição exigida pela legislação federal e com a composição, membros, que estavam de fato participando das reuniões no respectivo intervalo temporal. De igual forma, analisamos as atribuições do Conselho, comparando os normativos municipais com a legislação federal e com o que – concretamente – estava sendo discutido no Conselho no respectivo intervalo cronológico.

Aqui identificamos que a composição do Conselho estabelecida na legislação municipal segue fielmente o estabelecido na legislação federal e que a composição concreta estava, igualmente, em consonância com tais determinações legais.

Já quanto às atribuições, em que pese haver sintonia entre a legislação federal e amunicipal, a atuação do Conselho, no plano concreto, esteve muito aquém das suas prerrogativas, exercendo menos da metade das suas atribuições possíveis, concentrando-se, basicamente, na aprovação das contas submetidas pelo Poder Público Municipal.

Aqui, é importante frisar que a pauta das reuniões do Conselho é elaborada pelo próprio Conselho, por meio da sua presidente, havendo ainda a possibilidade regimental de convocação de reuniões, e conseqüente proposição de pauta, pelos próprios conselheiros. Dito de outra forma, o pleno exercício das atribuições não ocorre por questões relacionadas ao próprio Conselho. Não há constatação de interferência externa aqui.

O segundo questionamento se deu no seguinte sentido: a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos oriundos do Fundeb, de fato, submetem-se ao controle do Conselho? A intenção aqui seria verificar o controle social exercido pelo Conselho perante a distribuição de receitas para a educação.

Para responder a esse questionamento, recorreremos às atas e a outros documentos emitidos pelo Conselho, além da análise do questionário estruturado aplicado aos conselheiros. Concluímos que, apesar de o Conselho aprovar as contas apresentadas pela Prefeitura, os documentos enviados são insuficientes para tanto, resumindo-se basicamente a balancetes e extratos de contas bancárias, ficando pendentes as notas fiscais e outros documentos que comprovariam a idoneidade de todo o processo de aplicação dos recursos.

Ademais, constatamos que o Conselho não participa – de nenhuma forma – da discussão prévia acerca do planejamento de distribuição e aplicação dos recursos, fato esse que alija sobremaneira a participação popular esperada.

Ora, uma das principais atribuições do Conselho seria justamente a sua capacidade de não apenas fiscalizar o que já fora decidido pelo Poder Executivo, mas contribuir na discussão da destinação dos recursos, o que nunca é feito pelo Conselho, apesar de ser uma das suas atribuições legais.

O terceiro questionamento gira em torno da transparência, abordando desde as reuniões e as deliberações dos Conselhos em si, até os documentos por ele analisados e dele emanados. Frisamos que, além da publicidade propriamente dita, buscamos verificar a inteligibilidade dos referidos documentos.

Aqui, como já amplamente debatido alhures, por meio das atas e da observação não participante das reuniões, além do resultado dos formulários, chegamos à simples conclusão de que não há publicidade ou transparência devidas.

Essa afirmação encontra guarida no fato de que, apesar de alguns conselheiros terem respondido que as reuniões seriam abertas ao público em geral, para que o pesquisador autor da presente pesquisa pudesse participar das reuniões, o seu pedido teve de ser apreciado pelo pleno, sendo aprovado.

Ademais, devemos frisar que os nomes de todos os participantes constam na ata e não apenas os dos conselheiros e convidados, prática essa que – juntamente com a limitação estrutural da sala de reuniões – seria um empecilho para a real e efetiva ampla participação popular.

Além disso, e utilizando os mesmos métodos, percebemos que os documentos analisados, emanados do Conselho, não são amplamente divulgados para a população, e que, para que um cidadão tenha acesso a algum documento, deve requerer formalmente, e o seu requerimento deve ser apreciado e deferido pelo pleno do Conselho.

Além de todos os métodos já mencionados, o autor fez requerimento para comprovar tal situação, constando na ata a análise desse pleito, não obstante o seu deferimento.

A deficiência na publicidade apresenta-se ainda na completa ausência de instrumentos idôneos para oportunizar o amplo acesso aos documentos pela população, a exemplo de uma página na *web* ou nas redes sociais.

Além da dificuldade de acesso aos documentos relacionados ao Conselho do Fundeb, devemos enfatizar ainda a sua ininteligibilidade. A análise que é feita pelo Conselho a partir dos documentos disponibilizados pelo poder público municipal não atende sequer às necessidades [ou carências] técnicas dos próprios conselheiros. Tal fato impede qualquer tentativa de um cidadão comum do povo ter acesso total – e inteligível – aos investimentos e às aplicações feitos a partir do Fundeb.

Dito de outra forma, a complexidade não simplificada e puramente técnica dos documentos submetidos ao Conselho – e não disponibilizados à população em geral – vem prejudicando o real e concreto controle social.

O quarto e último questionamento referiu-se à existência prática de legitimidade dos conselheiros como membros de um Conselho de controle social, que denota participação popular.

Nesse ponto, baseando-se em especial no resultado das entrevistas com os conselheiros, observamos que não há diálogo entre representante e representados, de modo que a base representada não tem conhecimento sobre os temas deliberados nas reuniões e sobre as competências e potencialidades do Conselho.

Ademais, a forma de escolha dos conselheiros, na sua grande maioria, decorre de mera indicação e, algumas vezes, é referendada pela base por meio de votação por aclamação com candidatura única.

Assim, torna-se perceptível o fato de que os conselheiros, embora não formalmente, não dispõem materialmente da legitimidade necessária para exercer o pleno controle social por meio do Conselho, uma vez que o processo de escolha não decorre de um procedimento puramente democrático e legítimo, com interação prévia e contínua da base, e que as deliberações e

discussões ao longo do mandato não se relacionam em nenhum momento com as respectivas bases de representados.

Assim, ao fim, é possível perceber que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Mossoró não dispõe de idônea capacidade técnica para analisar os documentos encaminhados e exercer o pleno controle social esperado do Conselho e que, igualmente, não dispõe de legitimidade material que denote efetiva participação popular, uma vez que não são escolhidos por processos puramente democráticos e que não mantêm nenhum tipo de diálogo com a base representada.

Quanto ao Conselho, este não exerce todas as atividades a que está habilitado, limitando-se a aprovar as contas encaminhadas pelo poder público municipal sem maiores discussões e aprofundamento, não obstante a boa vontade de grande parte dos conselheiros.

No que diz respeito ao Poder Público Municipal, o que observamos foi que este não encaminha todos os documentos devidos e tempestivamente para o controle por parte do Conselho, o que mitiga a capacidade de fiscalização deste e contraria normativos de procedimentos da fiscalização.

Quanto à base, a população representada nos Conselhos, o que observamos indiretamente foi que não há interesse de participação em prol de direitos e garantias difusos e coletivos, uma vez que não há qualquer relato de solicitação de acesso a documentos, participação na reunião ou mesmo de consulta direta e informal a qualquer dos membros do Conselho acerca da temática.

Essa afirmação encontra farta fundamentação a partir das respostas aos formulários, uma vez que não observamos nenhum tipo de concorrência para ocupar vaga de representação no Conselho e que os conselheiros – na sua quase totalidade – não repassam informações para os seus representados, e estes, igualmente inertes, não as buscam.

Derradeiramente, diante de todos os pontos comprovados e observados, torna-se oportuno desenvolver alguns encaminhamentos sobre o tema. Passemos a eles.

Um dos principais problemas observados quando analisamos o Conselho de acompanhamento e fiscalização do FUNDEB no município de Mossoró diz respeito à inteligibilidade da transparência ali ofertada. Isso porque os relatórios e demais documentos oferecidos pelo poder público municipal aos conselheiros são de difícil intelecção para estes, bem como para a população em geral, fato que dificulta a eficaz fiscalização das contas.

Dessa forma, a fim de facilitar o entendimento e a conseqüente fiscalização por parte do Conselho e da sociedade, poder-se-ia determinar que o respectivo poder público publicizasse

as informações de maneira simplificada – embora não incompleta – e disponibilizasse um técnico para apresentação desse material mensalmente ou sempre que houvesse o envio ao Conselho, o que já teria amparo legal, dada a prerrogativa de convocação para tal fim que tem o conselheiro. A novidade ficaria por conta da forma simplificada de apresentação dos documentos.

Unido a esse ponto, de publicação das informações de forma inteligível e de fácil acesso, seria pertinente que isso se desse por meio de um site próprio do Conselho, contendo a pauta de todas as reuniões, as atas, a composição com o respectivo mandato do conselho, a assiduidade dos conselheiros e todos os normativos atinentes ao Conselho. Um excelente exemplo para inspirar a referida sugestão seria o site do Conselho do Fundeb do município de Belo Horizonte⁹.

Inspirado no referido site, o Conselho do Fundeb de Mossoró poderia dispor ainda de aplicativo para celular, no qual constassem todas as informações do site acrescidas de abas que possibilitassem a todo e qualquer cidadão fazer reclamações, sugestões, elogios ou mesmo denúncias ao Conselho.

Juntamente com a instituição desses meios de comunicação, seria de fundamental importância que o próprio Conselho atuasse nas escolas, esclarecendo as suas funções e apresentando à comunidade acadêmica os meios de comunicação direta com os seus representantes, ampliando assim as possibilidades de participação direta da população.

Ademais, complementarmente, seria razoável instituir um programa de extensão universitária com o objetivo de tornar inteligível a documentação de prestação de contas disponibilizada para o Conselho e promover cursos e palestras de capacitação para os conselheiros e para as escolas, abrangendo a sociedade beneficiária dos serviços cuja fiscalização é atribuída ao Conselho do Fundeb.

Um dos pontos fundamentais identificados durante esta pesquisa foi a completa ausência do Conselho na elaboração da proposta orçamentária anual. A fim de ver desempenhada essa atribuição, seria fundamental a inserção e a abertura do diálogo entre Conselho e Câmara de Vereadores, garantindo assim o pleno exercício das suas prerrogativas.

Por fim, o que buscamos com esta pesquisa foi identificar que não bastam que existam inúmeros e eficazes instrumentos de controle social se não houver o efetivo exercício dessas prerrogativas e a manifestação direta e interessada do povo, uma vez que, nesses espaços

⁹ <https://prefeitura.pbh.gov.br/educacao/fundeb> link para acesso ao site do Conselho do Fundeb do Município de Belo Horizonte.

institucionalizados, é possível atuar com maior objetividade a fim de transformar a vida em sociedade na nossa cidade, no nosso estado e no nosso país.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. v. 52, n. 1. p. 71-88. jan./fev. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612161430>. Acesso em 22 fev. 2018.
- ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos Conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-285, ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016222250>. Acesso em: 30 dez. 2018.
- ALVES-MAZZOTI, Alda Judith. Usos e abusos de estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36 n. 129. p. 637-651, dez. 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742006000300007>. Acesso em: 19 mar. 2018.
- AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiência Democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 11-21.
- AVRITZER, Leonardo. A dinâmica da participação local no Brasil. **Relatório de pesquisa**. Projeto Democracia Participativa. Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil, Belo Horizonte, v. 2, ago. 2009. Disponível em: https://www.projetedemocraciaparticipativa.org/democracia_desigualdade_e_politicas_publicas_no_brasil_finep. Acesso em: 10 out. 2018.
- AVRITZER, Leonardo. **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte; Editora UFMG, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.
- BARDIN, Laurenece. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação** – uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.
- BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000100008>. Acesso em: 27 jan. 2018.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.253 de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundeb e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº. 12.487/2011 de 15 de setembro de 2011. Dispõe sobre o plano especial de recuperação da rede física escolar pública, com a finalidade de prestar assistência financeira para recuperação das redes físicas das escolas públicas estaduais, do DF e municípios afetadas por desastres. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12487.htm. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº. 12.499/2011 de 29 de setembro de 2011. Dispõe sobre a autorização da União para transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12499.htm. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº. 12.695/2012 de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em: 8 set. 2018

BRASIL. Lei nº. 10.880/2004 de 9 de junho de 2004. Dispõe sobre o programa nacional de apoio ao transporte escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento À Educação de Jovens e Adultos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.880.htm. Acesso em: 5 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundeb e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Sistema de Informações sobre orçamentos públicos em educação (2018). Disponível em: https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFundebMunicipal.do?acao=pesquisar&pag=result&anos=2017&periodos=6&cod_uf=24&municipios=240800. Acesso em: 28 nov. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, edição especial, p. 29-49, 2007. ISSN 0034/9240 versão *online*. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/985/1/Revista%20do%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico%20de%201937%20a%202007.pdf> . Acesso em: 28 jan. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista da Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. ISSN 0034-835x versão *online*. Disponível em: http://direito.unb.br/images/Pos-Graduacao/Processo_Seletivo/Processo_Seletivo_2016/Prova_de_Conteudo/politicas_publicas_e_direito_administrativo.pdf. Acesso em: 13 mar. 2018.

CAVALCANTI, Rosangela Batista. Avanços e desafios da participação social no Brasil. *In*: DANTAS, Humberto; MARTINS JÚNIOR, José Paulo. **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 52-63

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CITTADINO, Giesele. **Pluralismo, Direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COLOGNESE, Silvio Antonio; MELO, José Luiz Bica. **A técnica de entrevista na pesquisa social**. Porto Alegre: Cadernos de Sociologia, 1998.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008. ISSN 0034-7612 versão *online*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2018.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A Deliberação nos Conselhos Municipais de Assistência Social. **Relatório de pesquisa**. Projeto Democracia Participativa. Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil, Belo Horizonte, v. 2, ago. 2009. Disponível em: https://www.projetedemocraciaparticipativa.org/democracia_desigualdade_e_politicas_publicas_no_brasil_finep. Acesso em: 10 out. 2018.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade Deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 71-89.

DENZIN, Norman Kent; LINCOLN, Yvonna Sessions. **Handbook of qualitative research**. 2 ed. Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publications, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

EVANS, Mark; OLIVEIRA, Clarice G.; FERRAREZI, Elizabete; GRAU, Nuria Cunill. **Participação Social**: textos para discussão. Brasília: IABS, 2013.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa. Habermas, Cohen e Bohman. **Lua nova**. n. 50, p. 47-68, 2000. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000200004>. Acesso em 11 jan. 2018.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos. *In*: AVRITZER, Leonardo. **Participação e distribuição nas políticas públicas no Nordeste**. Belo Horizonte: Projeto Democracia Participativa: 2007.p. 121-149.

FELIPE, José Lacerda Alves. **A (re)invenção do Lugar: os Rosados e o “país de Mossoró”**. Natal: Grafset, 2001.

FERRARI, Paola Nery; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle das organizações sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FILGUEIRAS, Fernando. As consequências da corrupção para o sistema político brasileiro. *In*: AVRITZER, Leonardo. **Experiência Democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 87-99.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 52, n.1, p. 71-88, jan./fev. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612161430>. Acesso em: 10 dez. 2018.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Sequência (Florianópolis)**, Florianópolis n. 70, p. 115-133, jun. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2015v36n70p115>. Acesso em 6 mar 2018.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GLAZIER, J. D.; POWELL, R. R. **Qualitative research in information management**. Englewood: Libraries Unlimited, 2011.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395123196>. Acesso em: 28 jan. 2018

GRAU, Nuria Cunnil. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOBSBAWM, Eric. **A Era dos impérios (1875-1914)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1936.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais**. (2012). Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadic/default.shtm>. Acesso em 13 mar. 2018.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. (2013). Disponível em: https://munic.ibge.gov.br/ver_tema.php?periodo=2015&posicao=3&municipio=2408003&UF=24. Acesso em: 2 set. 2018.

IBGE. (2018) Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/mossoro/panorama> Acesso em 15 fev. 2018.

IPEA. Conselhos Nacionais: **Perfil e atuação dos conselheiros** – Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_Consehosnacionais.pdf. Acesso em 10 fev. 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisas. Elaboração, análise e interpretação de dados.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARTINS, Simone; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; LAGE, Mariana Luísa da Costa. Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. **APGS**, Viçosa, v. 4, n. 2, p. 221-245, abr./jun., 2012. Disponível em: www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB220.pdf. Acesso em: 10 jan. 2018.

MENEGUELLO, Rachel. Sistema político, democracia e opinião pública. *In*: AVRITZER, Leonardo. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2013. p. 111-121.

MOTA, Aurea. Fissuras na estrutura do Mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. *In*: AVRITZER, Leonardo. **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p.91-118

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. (2013). Disponível em: https://munic.ibge.gov.br/ver_tema.php?periodo=2015&posicao=3&municipio=2408003&UF=24. Acesso em: 2 set. 2018.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**. São Paulo: Pioneira, 1999.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os Conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **CADERNOS EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, set. 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512010000300004>. Acesso em: 26 jan.2018.

PIRES, Roberto; LOPEZ, Felix. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In*: **IPEA. Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-589.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; VAZ, Alexander. Cambraia Nascimento. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil** (Pensando a democracia participativa). São Paulo: Editora Cortez, 2010. p. 18-27

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. ISSN 1415-4765 versão *online*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1707.pdf. Acesso: em 23 jan. 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. A participação social no nível nacional: desafios a um projeto inacabado. *In*: AVRITZER, Leonardo. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2013. p. 35-47

PIRES, Roberto Rocha Coelho, (org) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

PÓLIS - INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS. Participação popular na construção do poder local: Controle social das políticas públicas. São Paulo, n. 29, ago, 2008. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DO FUNDEB, 2013. Mossoró. Ata, Mossoró: FUNDEB, 2013.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DO FUNDEB, 2013. Mossoró. Ata, Mossoró: FUNDEB, 2014.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DO FUNDEB, 2013. Mossoró. Ata, Mossoró: FUNDEB, 2015.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DO FUNDEB, 2013. Mossoró. Ata, Mossoró: FUNDEB, 2016.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DO FUNDEB, 2013. Mossoró. Ata, Mossoró: FUNDEB, 2017.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DO FUNDEB, 2013. Mossoró. Ata, Mossoró: FUNDEB, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. Porto: Afrontamento, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia, reinventar o Estado**. Havana, Cuba: José Martí, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Direito e democracia: a reforma global da justiça. *In*: PUREZA, José Manuel;

FERREIRA, António Casimiro (org). **A teia global**: movimentos sociais e instituições. Porto: Afrontamento, 2002, p. 34-46

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o Cânone democrático. *In: SANTOS, B de S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 2003. p. 39-83.

SILVA, Eduardo Moreira. **Clientelismo, cultura política e desigualdades sociais: tópicos do caso brasileiro após a ‘redemocratização’**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, belo Horizonte, 2007.

SILVA, Moacir Vieira da. **O Terciário e a centralidade urbanorregional de Mossoró-RN**. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de pós-graduação e pesquisa em Geografia. Departamento de Geografia, Centro de Ciências Humanas, letras e artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social na função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciências Saúde Coletiva**. São Paulo, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232002000300004>. Acesso em: 10 out. 2018

STAKE, Robert. Case studies. *In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: SAGE, 2000. p. 134-164.

TESOURO NACIONAL. (2018). Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP>. Acesso em: 10 mar 2018.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TRALDI, Maria Cristina. Os Conselhos Gestores como Instrumento de Controle da Sociedade Civil: Uma perspectiva histórica. **Reuna**, Belo Horizonte, v.12, n. 3, p.49-60, 2007. ISSN 2179-8834 versão *online*. Disponível em: www.spell.org.br/documentos/download/27465. Acesso em: 18 jan. 2018

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 27-76, abr./jun. 1974. ISSN 1982-3134 versão *online*. Disponível em: <http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap5.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2018.

WHITAKER, F.; MICHILES, Carlos; COELHO, J. G. L.; VIEIRA FILHO, E. G.; VEIGA, M. G. M.; PRADO, R. P. S. **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1989.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO A - Lei do Município de Mossoró-RN nº 2.257/2007, de 16 de maio de 2007, que dispõe sobre a criação Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Conselho do Fundeb e dá outras providências.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ
GABINETE DA PREFEITA**

LEI Nº 2.257/2007

CÂMARA MUNICIPAL DE MOSSORÓ
 Prefeitura Municipal nº 13
 Nº 2.257/2007
 Mossoró, 16 de maio de 2007
 - CÂMARA DE PROPOSIÇÃO -

Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Conselho do FUNDEB, e dá outras providências.

A PREFEITA MUNICIPAL DE MOSSORÓ, no uso de suas atribuições e de acordo com o disposto no art. 24, § 1º da Medida Provisória nº 359, de 28 de dezembro de 2006,

FAÇO SABER que a Câmara Municipal aprovou e EU sanciono a seguinte lei:

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Conselho do FUNDEB, no âmbito do Município de Mossoró, Estado do Rio Grande do Norte.

**CAPÍTULO II
DA COMPOSIÇÃO**

Art. 2º - O Conselho a que se refere o art. 1º é constituído por 10 (dez) membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, conforme representação e indicação a seguir discriminados:

- I) um representante da Gerência Executiva da Educação e Desporto, indicado pelo Poder Executivo Municipal;
- II) um representante dos professores das escolas públicas municipais;
- III) um representante dos diretores das escolas públicas municipais;
- IV) um representante dos servidores do quadro técnico administrativo;
- V) dois representantes dos pais de alunos das escolas públicas municipais;
- VI) dois representantes dos estudantes da educação básica pública;
- VII) um representante do Conselho Municipal de Educação;
- VIII) um representante do Conselho Tutelar da 3ª Zona, e
- IX) um representante do Conselho Tutelar da 5ª Zona.

§ 1º - Os membros de que tratam os incisos II, III, IV, V e VI deste artigo serão indicados através de documento oficial pelas respectivas representações após processo eleitoral organizado para escolha dos indicados, pelos respectivos pares.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ
GABINETE DA PREFEITA

§ 2º - A indicação referida no art. 1º, caput, deverá ocorrer em até vinte dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, para a nomeação dos conselheiros.

§ 3º - Os conselheiros de que trata o caput deste artigo deverão guardar vínculo formal com os segmentos que representam, devendo esta condição constituir-se como pré-requisito à participação no processo eletivo previsto no § 1º.

§ 4º - Os representantes, titular e suplente, dos diretores das escolas públicas municipais deverão ser diretores eleitos por suas respectivas comunidades escolares.

§ 5º - São impedidos de integrar o Conselho do FUNDEB:

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, da Prefeita e da Vice-Prefeita, e dos Secretários Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados; e

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito do Poder Executivo Municipal; ou

b) prestem serviços terceirizados ao Poder Executivo Municipal.

Art. 3º - O suplente substituirá o titular do Conselho do FUNDEB nos casos de afastamentos temporários ou eventuais deste, e assumirá sua vaga nas hipóteses de afastamento definitivo decorrente de:

I - desligamento por motivos particulares;

II - rompimento do vínculo de que trata o § 3º, do art. 2º; e

III - situação de impedimento previsto no § 6º, incorrida pelo titular no decorrer de seu mandato.

§ 1º - Na hipótese em que o suplente incorrer na situação de afastamento definitivo descrita no art. 3º, o estabelecimento ou segmento responsável pela indicação deverá indicar novo suplente.

§ 2º - Na hipótese em que o titular e o suplente incorram simultaneamente na situação de afastamento definitivo descrita no art. 3º, a instituição ou segmento responsável pela indicação deverá indicar novo titular e novo suplente para o Conselho do FUNDEB.

Art. 4º - O mandato dos membros do Conselho será de 02 (dois) anos, permitida uma única recondução para o mandato subsequente por apenas uma vez.

CAPÍTULO III
DAS COMPETÊNCIAS DO CONSELHO DO FUNDEB

Art. 5º - Compete ao Conselho do FUNDEB:

I - acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;

II - supervisionar a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que aticercam a operacionalização do FUNDEB;



PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ
GABINETE DA PREFEITA

III – examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e anualizados relativos aos recursos repassados ou retidos a conta do Fundo;

IV – emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo Poder Executivo Municipal; e

V – outras atribuições que legislação específica eventualmente estabeleça;

Parágrafo Único – O parecer de que trata o inciso IV deste artigo deverá ser apresentado ao Poder Executivo Municipal em até trinta dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios.

CAPÍTULO IV
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 6º - O Conselho do FUNDEB terá um Presidente e um Vice Presidente, que serão eleitos pelos conselheiros.

Parágrafo Único – Está impedido de ocupar a Presidência o conselheiro designado nos termos do art. 2º, I desta lei.

Art. 7º – Na hipótese em que o membro que ocupa a função de Presidente do Conselho do FUNDEB incorrer na situação de afastamento definitivo prevista no art. 3º, a Presidência será ocupada pelo Vice-Presidente.

Art. 8º – No prazo máximo de 30 (trinta) dias após a instalação do Conselho do FUNDEB, deverá ser aprovado o Regimento Interno que viabilize seu funcionamento.

Art. 9º – As reuniões ordinárias do Conselho do FUNDEB serão realizadas mensalmente, com a presença da maioria de seus membros, e, extraordinariamente, quando convocados pelo Presidente ou mediante solicitação por escrito de pelo menos um terço dos membros efetivos.

Parágrafo Único. As deliberações serão tomadas pela maioria dos membros presentes, cabendo ao Presidente o voto de qualidade, nos casos em que o julgamento depender de desempate.

Art. 10 – O Conselho do FUNDEB atuará com autonomia em suas decisões, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo Municipal.

Art. 11 – A atuação dos membros do Conselho do FUNDEB:

I - não será remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro, e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberam informações; e

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração de ofício ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa, ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço, em função das atividades do conselho; e



PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ
GABINETE DA PREFEITA

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado

Art. 12 - O Conselho do FUNDEB não contará com estrutura administrativa própria, devendo o Município garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências do Conselho e fornecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à sua criação e composição.

Parágrafo Único - A Prefeitura Municipal deverá ceder ao Conselho do FUNDEB um servidor do quadro efetivo municipal para atuar como Secretário Executivo do Conselho.

Art. 13 - O Conselho do FUNDEB poderá, sempre que julgar conveniente:

I - apresentar, ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; e

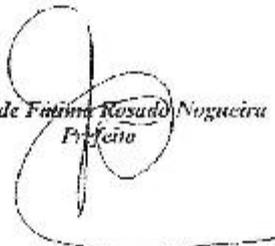
II - por decisão da maioria de seus membros, convocar a Gerente Executiva da Educação e Desporto, ou servidor equivalente, para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a trinta dias.

Art. 14 - Durante o prazo previsto no § 2º do art. 2º, os novos membros deverão se reunir com os membros do Conselho do FUNDEB, cujo mandato está se encerrando, para transferência de documentos e informações de interesse do Conselho.

Art. 15 - Revoga-se a Lei nº 1.111 de 3 de julho de 1997.

Art. 16 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de março de 2007.

PALÁCIO DA RESISTÊNCIA, em Mossoró - RN, 9 de maio de 2007.


 Maria de Fátima Rosado Nogueira
 Prefeita

ANEXO B - Lei do Município de Mossoró-RN nº 2.495/2009, de 28 de maio de 2009, que altera a lei municipal nº 2.257/2007.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ
GABINETE DA PREFEITA

LEI Nº 2.495/2009

Altera a lei municipal n. 2.257/2007, que dispõe sobre criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – Conselho do FUNDEB e dá outras providências.

A PREFEITA MUNICIPAL DE MOSSORÓ,

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Mossoró aprovou e EU sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. O artigo 2º da lei municipal n. 2.257, de 9 de maio de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º - O Conselho a que se refere o art. 1º, é constituído por 11 (onze) membros titulares acompanhados de seus respectivos suplentes, conforme representação e indicação a seguir discriminados:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, sendo:
- I – 1 (um) representante do Gabinete da Prefeita
 - II – 1 (um) representante da Gerência Executiva da Educação
- b) 1 (um) representante dos professores das escolas públicas municipais;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas públicas municipais;
- d) 1 (um) representante dos servidores do quadro técnico administrativo;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos das escolas públicas municipais;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo:
- I – 1 (um) representante dos estudantes da Educação Básica da Rede Pública Municipal
 - II – 1 (um) representante da Entidade de Estudantes Secundaristas
- g) 1 (um) representante do Conselho Municipal de Educação
- h) 1 (um) representante dos Conselhos Tutelares”.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DA RESISTÊNCIA, em Mossoró (RN), 28 de maio de 2009.

MARIA DE FÁTIMA ROSALDO NOGUEIRA

Prefeita

ANEXO C - Regimento Interno do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Mossoró-RN

**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
Município de Mossoró**

CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

REGIMENTO INTERNO

**CAPÍTULO I
Da Organização**

Art. 1º - O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/06, em 19/12/2006, regulamentado pela Medida Provisória nº 339/96, convertida no Projeto de Lei nº 7, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente Lula em 20 de junho de 2007, recebendo o nº 11494/07.

* 1º - O Conselho é Órgão Colegiado, com duração idêntica á do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação Básica.

* 2º - O Conselho ficará vinculado à Secretaria Municipal da Educação e não terá estrutura própria, cabendo ao Poder Executivo, através da referida Secretaria, fornecer meios para seu funcionamento.

Art. 2º - O Conselho será constituído por nove membros, sendo:

- a) (02) Dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação;
- b) (01) Um representante dos professores da educação básica pública;
- c) (01) Um representante de diretores das escolas básicas pública;
- d) (01) Um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) (02) Dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) (02) Dois representantes de estudantes da educação básica pública maiores de 18 anos. (Alunos do ensino regular da Educação de Jovens e Adultos.)

§ 1º Integrarão, ainda, ao Conselho Municipal do FUNDEB, quando houver, 1(um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

Parágrafo Único – Os representantes de que trata o caput do artigo serão escolhidos, livremente, pelas suas respectivas entidades ou órgãos.

Art. 3º - O Conselheiro exerce função de relevante interesse público e seu exercício nos horários de reunião e durante cumprimento de missões atribuídas pelo Conselho, tem prioridade sobre os cargos e funções públicas exercidas pelos titulares na administração municipal.

Art. 4º - Em caso de vacância, o Suplente nomeado completa o período de mandato do Conselheiro Titular.

Art. 5º - Para cada membro titular será, igualmente nomeado pelo Executivo do Município, um membro suplente, com mandato de 02 (dois) anos, obedecendo ao mesmo critério de escolha para nomeação dos titulares.

* 1º - Os membros suplentes, na qualidade de substitutos dos titulares, terão participação plena no conselho;

* 2º - Os membros suplentes poderão assistir às reuniões do Conselho, sem direito a voto;

* 3 – A convocação do suplente é feita pelo Presidente do Conselho, quando for o caso.

Art. 6º - Os Conselheiros não terão direito a qualquer espécie de remuneração pela participação no Colegiado, seja em reunião Ordinária ou Extraordinária;

* 1º - Os Conselheiros fazem jus a transporte por parte do Poder Executivo Municipal, quando se deslocarem a serviço do Conselho;

* 2º - O Conselheiro que necessitar ausenta-se, ou que se encontre impossibilitado de comparecer às reuniões, deve comunicar o impedimento com a devida antecedência, ao Presidente do Conselho.

Art. 7º - O Conselheiro pode ser substituído se faltar a mais de 03 (três) reuniões consecutivas sem justificativa, a critério do Conselho ou mediante representação deste ao Executivo Municipal.

Art. 8º - Além das reuniões ordinárias ou extraordinárias, os Conselheiros também poderão atuar em Comissões designadas pelo Presidente, para realização de auditorias, sindicâncias e outras atividades que se fizerem necessários.

CAPÍTULO II **Da Administração**

Art. 9º - A administração do Conselho compõe-se de:

- I. Presidente, com mandato de dois anos, com direito à recondução por igual período, eleito em votação secreta, independente de ter sido ou não Presidente em outra gestão, por maioria simples;
- II. Vice-Presidente, eleito conjuntamente com o Presidente, nas mesmas condições do inciso anterior;
- III. Secretário, indicado pelo Presidente e submetido à apreciação dos demais conselheiros.

* 1º - Em caso de ausência ou impedimento do Presidente, assume a Presidência o Vice-Presidente.

* 2º - Em caso de vacância da presidência, esta será assumida pelo vice-presidente, que concluirá o restante do mandato.

CAPÍTULO III **Da Competência**

SECÇÃO I – Do Plenário

Art. 10º - Competência ao plenário do Conselho:

- I. Conhecer o movimento de receitas e despesas do FUNDEB;

- II. Acompanhar e controlar as transferências e aplicação dos recursos do FUNDEB;
- III. Examinar os registros contábeis e demonstrativos mensais e atualizados relativos aos recursos repassados à conta do FUNDEB;
- IV. Emitir parecer sobre os registros contábeis e demonstrativos
- V. Solicitar aos órgãos e instituições responsáveis pela arrecadação, repartição e aplicação dos recursos dados e informações necessárias ao pleno acompanhamento e controle da FUNDEB;
- VI. Desenvolver estudos técnicos que subsidiem o gerenciamento dos recursos do FUNDEB;
- VII. Interagir com outras Secretarias Municipais, afins e outros segmentos da sociedade com vistas a democratizar o acesso a informação inerente ao FUNDEB;
- VIII. Solicitar ao Presidente as devidas encaminhamentos decorrentes das deliberações dos Conselheiros junto aos poderes constituídos – Executivo, Legislativo e Judiciário;
- IX. Exercer supervisão de Censo Escolar Anual
- X. Deliberar sobre encaminhamentos e/ou consultas propostas pela Secretaria Municipal de Educação;
- XI. Divulgar dados e informações relevantes ao domínio público sobre o desenvolvimento do FUNDEB;
- XII. Formalizar pedido de providências ao governante responsável, reunindo elementos (provas, justificativas, base legal, denúncias, etc.) caso sejam detectados problemas na legalidade na utilização dos recursos do FUNDEB. Na sequência, se necessário, deve procurar a Câmara de Vereadores ou ainda se necessário, recorrerem ao Ministério Público e/ou tribunal de Contas da União.

SECÇÃO II – Do Presidente e do Vice-Presidente

Art. 11º - O Presidente é a autoridade responsável pela Direção do Conselho, fiscal do cumprimento de sua legislação e deste Regimento e executor de suas decisões.

Art. 12º - Compete ao Presidente:

- I. Convocar as reuniões do Conselho
- II. Presidir as reuniões do Conselho, propor e encaminhar as questões;

Art. 13º - Ao Vice-Presidente compete:

- I. Substituir O presidente em suas ausências e impedimentos e suceder-lo no caso de vacância;
- II. Auxiliar o Presidente quando por ele convocado e assessorá-lo em assuntos de sua competência.

SECÇÃO III – Do Secretário

Art. 14º - Compete ao secretário

- I. Secretariar as reuniões, garantindo o registro dos debates sobre os temas em pauta na ordem do dia;
- II. Registrar o resultado das votações sobre os pareceres do Conselho;
- III. Elaborar atas das reuniões;
- IV. Zelar pela documentação;
- V. Garantir o fluxo de informações entre os membros do Conselho;
- VI. Garantir a expedição de convocação e demais documentos do Conselho a todos os seus membros.

SECÇÃO IV – Dos Conselheiros

Art. 15º - Compete aos Conselheiros

- I. Participar das reuniões e votar nas deliberações do Conselho;
- II. Relatar os processos que lhe forem atribuídos;
- III. Propor questões de ordem;
- IV. Integrar comissões quando designados;
- V. Fazer indicações e propostas sobre matéria da competência do Conselho;
- VI. Cumprir e fazer cumprir este regimento.

CAPÍTULO IV Do Funcionamento

Art. 16º - As reuniões ordinárias serão realizadas, mensalmente, por convocação de seu Presidente, cabendo à Secretaria Municipal de Educação, destinar local adequado para suas realizações.

* 1º - Sempre que algum assunto justificar, o Presidente a seu critério, com 1/3 dos seus membros, poderá convocar reuniões extraordinárias.

* 2º - Para cada reunião, deverá ser lavrada ata correspondente, em livro próprio, sendo assinada por todos os membros presentes.

Art. 17º - Nas reuniões, as deliberações serão tomadas por maioria simples de votos, cabendo ao Presidente votar em caso de empate.

CAPÍTULO V Das Disposições Gerais e Transitórias

Art. 18º - Este regimento deverá ser aprovado por Resolução do Titular da Pasta da Secretaria Municipal de Educação.

Art. 19º - Somente o Colegiado do Conselho poderá alterar este Regimento, constatada a necessidade.

Art. 20º - O Conselho terá autonomia em suas decisões.

Art. 21º - Os casos omissos serão decididos pelo Conselho.

Art. 22º - Este Regimento entrará em vigor na data de sua publicação.

Mossoró, 11 de Abril de 2010.

APÊNDICE A – Instrumento de Coleta de Dados



Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Mestrado Profissional em Administração Pública

Instrumento de coleta de dados - Roteiro formulário guiado preenchido pelo pesquisador.

Município: Mossoró/RN

Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb - CACS-FUNDEB

A - SOBRE O PERFIL DO CONSELHEIRO

1. **Nome:** _____
2. **Data de nascimento:** _____
3. **Naturalidade:** _____
4. **Gênero:**

<input type="checkbox"/> Masculino	<input type="checkbox"/> Feminino
------------------------------------	-----------------------------------
5. **Nível de escolaridade:**

<input type="checkbox"/> Ensino fund. incompleto	<input type="checkbox"/> Ensino Superior completo
<input type="checkbox"/> Ensino fund. completo	<input type="checkbox"/> Especialização
<input type="checkbox"/> Ensino médio incompleto	<input type="checkbox"/> Mestrado
<input type="checkbox"/> Ensino médio completo	<input type="checkbox"/> Doutorado
<input type="checkbox"/> Ensino Superior incompleto	
6. **Área de formação:** _____
7. **Tempo de residência em Mossoró**

<input type="checkbox"/> Até 1 ano	<input type="checkbox"/> Entre 7 e 9 anos
<input type="checkbox"/> Entre 1 e 3 anos	<input type="checkbox"/> Entre 10 e 12 anos
<input type="checkbox"/> Entre 4 e 6 anos	<input type="checkbox"/> Acima de 12 anos
8. **Faixa de renda:**

<input type="checkbox"/> Até 1 Salário mínimo	<input type="checkbox"/> De 5 a 7 salários mínimos
<input type="checkbox"/> De 1 a 3 salário mínimos	<input type="checkbox"/> A partir de 7 salários mínimos
<input type="checkbox"/> De 3 a 5 salários mínimos	
9. **Profissão:**

<input type="checkbox"/> Autônomo	<input type="checkbox"/> Empregador
<input type="checkbox"/> Servidor público efetivo	<input type="checkbox"/> Empregado, com CTPS assinada
<input type="checkbox"/> Cargo público comissionado	<input type="checkbox"/> Trabalha no lar
<input type="checkbox"/> Estudante	<input type="checkbox"/> Outros: _____
<input type="checkbox"/> Desempregado	
10. **Você estudou em escolas da rede pública?**

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------
11. **Você tem filhos(as)?**

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

11.1. Se sim, eles(as) estudaram ou estudam na rede pública de ensino?

Sim

Não

B - SOBRE O CONSELHEIRO NO CONSELHO

1. Quantos mandatos já exerceu como conselheiro do FUNDEB? Qual a sua representação?

2. Já participou de outros Conselhos? Quais e por quantos mandatos?

3. Por quais motivos está participando do Conselho do Fundeb?

4. Como você foi selecionado/escolhido para representar a sua categoria no CACS? Como foi o processo de escolha?

5. Você repassa informações aos representados da sua categoria? De que maneira essa comunicação ocorre?

6. Para você, qual a principal atribuição do Conselho do Fundeb?

7. Você sabe quanto dos recursos do Fundo é direcionado para manutenção das escolas? Se sim, quanto?

C - SOBRE A ATUAÇÃO DO CONSELHO

1. Como você fica sabendo da realização das reuniões? A pauta e os documentos são disponibilizados previamente?

- 2. A sede em que ocorrem as reuniões é apropriada?**
 Sim Não
- 3. Qual a periodicidade das reuniões?**
 Bimestral Quinzenal
 Mensal Semanal
- 4. As reuniões são abertas ao público em geral? Qualquer pessoa pode participar como ouvinte?**
 Sim Sim
 Não Não
- 5. O Conselho disponibiliza para a sociedade o acesso aos documentos analisados? Se sim é livre ou apenas mediante requerimento?**
 Sim Acesso geral
 Não Mediante requerimento
- 6. As escolas recebem algum tipo de comunicado do Conselho com relação aos valores recebidos e investidos do Fundeb?**
 Sim Não
- 7. Você consegue entender os dados e documentos referentes a prestação de contas enviados pelo Município?**
 Sim Não Um pouco
- 8. Os documentos enviados são suficientes para o exercício do controle e fiscalização?**
 Sim Não
- 9. Você sabe qual percentual, em média, dos recursos do FUNDEB são voltados para a folha de pagamento?**
 Sim Não
- 10. Você sabe como é feita a divisão de recursos para equipamentos e reformas entre as escolas da cidade?**
 Sim Não
- 11. Você já identificou alguma irregularidade na utilização dos recursos públicos em sua atuação no Conselho?**
 Sim Não
- 11.1. Se sim, qual providência tomou?**
 Solicitou providências ao Presidente do Conselho Encaminhou denuncia ao Tribunal de Contas do Estado
 Comunicou o fato ao controle interno do município Tomou outras providências
 Encaminhou denuncia ao Ministério Público Nenhuma providência
- 12. O Conselho participa do processo de elaboração e/ou discussão do orçamento municipal?**
 Sim Não

13. Você já participou de atividades de capacitação e formação sobre o Fundeb e/ou sobre o Conselho?

Sim Não

13.1. Se sim, você acha que foi suficiente para sua capacitação enquanto conselheiro?

Sim

Não

14. Você acredita que a atuação do CACS-Fundeb tem contribuído para a melhoria da educação no município de Mossoró? Por quê?